

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”

DIPARTIMENTO DI CONSERVAZIONE DEI BENI ARCHITETTONICI ED AMBIENTALI

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN
METODI DI VALUTAZIONE PER LA CONSERVAZIONE INTEGRATA
DEL PATRIMONIO ARCHITETTONICO, URBANO ED AMBIENTALE

XXIV CICLO

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

LE VALUTAZIONI NELLE POLITICHE DI SICUREZZA URBANA
PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE CITTÀ

SETTORE SCIENTIFICO-DISCIPLINARE ICAR 21

Dottorando:

Arch. Gianluca Lanzi

Tutor:

Prof. Arch. Mario Coletta

Coordinatore del Dottorato:

Prof. Arch. Luigi Fusco Girard

Co-tutor:

Prof. Arch. Antonio Acierno

*Life is what happens to you
while you're busy making other plans
(John Lennon)*

A Valeria e Giuseppe

INDICE

Introduzione	5
CAPITOLO PRIMO – Sviluppo sostenibile e sicurezza urbana	
1.1 Sviluppo sostenibile: il contesto in cui si sviluppa	11
1.2 Il principio dello sviluppo sostenibile nella legge italiana	18
1.3 Approcci interpretativi dello sviluppo sostenibile	20
1.4 Gli indicatori di sostenibilità: la sicurezza urbana come requisito della città sostenibile	24
CAPITOLO SECONDO – Le politiche di sicurezza urbana e l'approccio ambientale alla sicurezza	
2.1 Le politiche di sicurezza urbana: nota terminologica	32
2.1.1 Sicurezza come bene comune	34
2.1.2 Sicurezza urbana come bene pubblico	35
2.1.3 Sicurezza pubblica	35
2.1.4 Sicurezza urbana	36
2.1.5 Dalla sicurezza urbana alla sicurezza umana	40
2.1.6 Criminalità e <i>crime</i>	41
2.1.7 Sicurezza e (è) sostenibilità	43
2.1.8 Orientamenti europei nelle politiche di sicurezza urbana	46
2.2 L'approccio ambientale alla sicurezza per la progettazione di una città sostenibile	48
2.3 I fondatori dell'approccio ambientale alla sicurezza	50
CAPITOLO TERZO – L'approccio ambientale alla sicurezza e le politiche di sicurezza urbana in Europa	
3.1 L'approccio ambientale alla sicurezza in Europa	58
3.2 Cinque profili di politiche di sicurezza urbana in Europa	60
3.2.1 Italia	60
3.2.2 Francia	62
3.2.3 Regno Unito	63
3.2.4 Spagna	63
3.2.5 Olanda	64
CAPITOLO QUARTO – La valutazione della sicurezza nella progettazione architettonica e urbana in Europa	
4.1 Caso studio: la prevenzione della criminalità in Francia	67
4.2 Dalle politiche pubbliche alla prevenzione tecnica della delinquenza: lo studio di sicurezza pubblica (E.S.S.P.)	75
4.3 L'analisi del testo del decreto n° 2007-1177 del 3 agosto 2007 del Consiglio di Stato francese	
4.3.1 Il contenuto dello studio di sicurezza pubblica	80
4.3.2 La diagnosi	80

4.3.3 L'analisi delle caratteristiche del progetto	83
4.3.4 Le misure di sicurezza proposte	84
4.3.5 La sottocommissione per la sicurezza pubblica della CCDSA	88
4.3.6 La sottocommissione dipartimentale per la sicurezza pubblica	
4.3.6.1 Generalità	88
4.3.6.2 I membri della sottocommissione	89
4.3.6.3 Le regole di funzionamento	90
4.3.6.4 Il parere dato dalla sottocommissione	90
4.3.7 Lo studio di sicurezza pubblica in un progetto di nuova costruzione	93
4.3.8 Lo studio di sicurezza pubblica in un progetto urbanistico	94
4.3.9 Il termine di due mesi previsto dal comma 5 dell'art. L. 11-3-1 del Codice dell'Urbanistica	96
4.3.9.1 La visita ad ultimazione dell'opera	96
4.4 La specificità dello studio di sicurezza pubblica con riguardo alle disposizioni della legge n°78-753 del 17 luglio 1978 contenente diverse misure per il miglioramento delle relazioni tra l'amministrazione e il pubblico e altre disposizioni	98
4.5 L'estensione dell'obbligo di realizzare uno studio di sicurezza pubblica	100
4.6 I limiti dell'applicazione dell' E.S.S.P. alle operazioni più importanti	101
4.7 L'estensione dell'obbligo di realizzare un E.S.S.P. con decreto prefettizio	103
4.7.1 La definizione di perimetro locale	104
4.7.2 Gli interventi sottoposti all'obbligo dell'E.S.S.P. all'interno del perimetro	105
4.7.3 L'evoluzione del perimetro	106
4.8 La circolare interministeriale francese DHUP/DLPAJ/SGCIV del 6 settembre 2010	108
4.9 Alcune considerazioni sugli Études de sûreté et de sécurité publique	109
 CAPITOLO QUINTO – I metodi di valutazione applicati alle politiche di sicurezza. Il dibattito teorico e le sperimentazioni	
5.1.L'equivoco della valutazione	114
5.2 La valutazione delle politiche di prevenzione del crimine in Europa	116
5.2.1 Belgio: valutazioni additive, amministrative e interne	116
5.2.2 Francia: una valutazione amministrativa	117
5.2.3 Paesi Bassi e meta-valutazioni	119
5.2.4 Inghilterra e Galles: abbondanza di valutazioni e discussioni di metodo	120
5.3 L'esperienza valutativa	122
5.4 Analisi costi-benefici: concetti fondamentali	128
5.4.1 Alcuni fondamenti e strumenti microeconomici dell'analisi costi- benefici	129
5.4.2 Fasi principali dell'analisi costi-benefici	134

5.4.3 Definizione dell'ambito dell'analisi ed individuazione dei costi e dei benefici rilevanti	134
5.4.4 Individuazione dei costi e benefici e delle relative unità di misura	136
5.4.5 Previsione in termini quantitativi dei costi e dei benefici	137
5.4.6 Monetizzazione dei costi e dei benefici	137
5.4.7 Sconto intertemporale ed aggregazione dei costi e dei benefici	140
5.4.8 Analisi di sensibilità	144
5.5 Analisi costi-benefici nella prevenzione della criminalità	145
5.6 L'analisi costi-benefici nella prevenzione situazionale	147
5.7 Considerazioni sull'analisi costi-benefici	148
5.7.1 Impatti del crimine sulla comunità	149
5.7.2 La relatività del costo	151
5.8 Costi e benefici della prevenzione del crimine	152
5.9 Questioni legate all'analisi costi-benefici	153
5.9.1 Il tempo	153
5.9.2 I costi tangibili	155
5.9.3 I costi intangibili	155
5.9.4 Le analisi e le valutazioni dei costi	156
5.9.5 La presenza del crimine (incidenza e prevalenza)	157
5.9.6 La relazione tra i costi del crimine e la percentuale del crimine	158
5.9.7 Qual'è il tipo di profitto	159
5.9.8 Un possibile modello per l'analisi costi-benefici nelle politiche di sicurezza urbana	160
CAPITOLO SESTO – CONCLUSIONI – Sostenibilità, Sicurezza Urbana, Valutazioni, Urbanistica	
6.1 - Dal CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) al CPTSD (Crime Prevention Through Social Development)	164
6.2 Partecipazione, organizzazione, metodi ed approcci	
6.2.1 Partecipazione della collettività	169
6.2.2 Organizzazione	
6.2.2.1 Strutture governative	169
6.2.2.2 Formazione e sviluppo delle competenze	170
6.2.2.3 Sostegno dei partenariati	170
6.2.2.4 Sostenibilità	171
6.2.3 Metodi	
6.2.3.1 Prevenzione fondata sulla conoscenza	171
6.2.3.2 Pianificazione degli interventi	172
6.2.3.3 Valutazione	173
6.2.4 Approcci	173
6.2.4.1 Sviluppo sociale	173
6.2.4.2 Situazioni criminogene	174
6.3 Limiti e prospettive di ricerca per le valutazioni nelle politiche di sicurezza urbana per lo sviluppo sostenibile delle città	176
BIBLIOGRAFIA	179

Introduzione

Nel 1992 la Conferenza Internazionale su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro ha sancito come principio fondamentale che “l'uomo è al centro dello sviluppo sostenibile”.

Dagli anni Novanta ad oggi si è assistito ad un uso e ad un abuso del concetto di sviluppo sostenibile del quale generalmente vengono riconosciute due visioni principali : una più ampia, ed una più ristretta. La visione più ampia, condivisa dalla WCED¹, comprende al suo interno lo sviluppo sociale oltre che quello economico ed ecologico. Quella più ristretta si riferisce invece quasi esclusivamente agli aspetti di gestione ambientale e alle risorse delle quali si teme l'esaurimento nel tempo.

Si deve registrare che quest'ultima visione dello sviluppo sostenibile ha prevalso sull'altra e che molti studi sulla sostenibilità urbana pongono l'enfasi sul tema energetico e sulla riduzione dei consumi arrivando a parlare di gestione urbana sostenibile, trasporto urbano sostenibile, edilizia sostenibile, progettazione urbana sostenibile.²

Ogni città del XXI secolo è caratterizzata da problemi di povertà, degrado fisico, congestione abitativa, scarso sviluppo economico, diffusi conflitti sociali interni rilevabili nella diffusa microcriminalità, nella diffusione degli “esclusi” (lavavetri, senzatetto, immigrati, tossicodipendenti) e sicuramente anche da problemi di inquinamento.

1 World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987

2 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una *Strategia tematica sull'ambiente urbano* COM/2005/0718

La condizione della città del XXI secolo non rappresenta una novità nella storia urbana, basti pensare che molti mali urbani come il degrado ambientale e l'eccessivo inquinamento, la concentrazione abitativa, la crescente povertà, le massicce ondate migratorie accompagnate dalla crisi economica presentano forti similitudini con quelli del XIX secolo anche se spesso si ha l'impressione che la condizione della città contemporanea sia molto più compromessa a causa soprattutto dell'assenza di modelli e strumenti in campo pianificatorio in grado di affrontare i diversi problemi complessi.

Nell'Ottocento, com'è noto, nasceva l'urbanistica moderna, espressione della consapevolezza da parte della borghesia dei riflessi negativi dell'industrializzazione alla quale opponeva modelli insediativi razionali in grado di restituire ordine e igiene.

Garnier, Haussmann, Sitte, Geddes, dopo aver compiuto una diagnosi dei mali della città hanno proposto modelli terapeutici per migliorare le condizioni e la qualità della vita dell'uomo, cosa che attualmente sembra essere scomparsa nel dibattito disciplinare urbanistico.

Si assiste sempre più ad una crisi della disciplina urbanistica che negando il suo status arriva a propendere verso una più generica definizione di “insieme di pratiche e di saperi” (Secchi), esprimendo la crisi della razionalità scientifica caratterizzante gli ultimi decenni della tarda modernità.

Da questa crisi emerge sul piano sociale il diffondersi di nuove insicurezze,

e sul piano disciplinare, un nuovo interesse nell'affrontare le tematiche del rischio che significa individuare modelli di gestione e valutazione della sicurezza.

Solo recentemente la pianificazione ha iniziato ad interessarsi al tema del rischio nella sua più ampia accezione mentre in passato si è occupata prevalentemente del rischio da calamità naturali (frane, alluvioni, terremoti ecc.) e negli anni Novanta del secolo scorso ha ampliato l'orizzonte esplorativo aggiungendo anche l'attenzione al più generale rischio ambientale, dapprima come protezione delle aree naturali e successivamente come valutazione *ex ante* degli impatti delle trasformazioni territoriali sull'ecosistema.

Negli ultimi anni del secolo scorso si è andato definendo un nuovo tipo di rischio, definito "sociale" in quanto è lo stesso uomo a rappresentare la minaccia sull'ambiente fisico e non le sue azioni.

Il rischio sociale riguarda la crescente insicurezza percepita dalla popolazione rispetto a fenomeni di criminalità, atti di vandalismo e degrado materiale degli spazi pubblici.

I caratteri di questo rischio non ancora ben definiti possono essere collegati a tutte le aree del disagio sociale e non altrettanto definito è il ruolo della pianificazione spaziale all'interno di una serie di politiche urbane che affrontano il problema da punti diversi e tendono a generare i presupposti per la generazione di una città sostenibile che riesca a bilanciare progresso economico, ambientale e socio-culturale attraverso processi di

partecipazione attiva dei cittadini.

A riguardo del progresso socio-culturale non si può trascurare il contributo fornito dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo³ (in inglese *United Nations Development Programme*, ossia UNDP) ed alla nozione di sviluppo umano proposto come “allargamento delle capacità di scelta e di opzioni di un soggetto” che arricchisce ed integra la nozione di sviluppo sostenibile.

La tesi centrale del tutto innovativa portata avanti dall'UNDP nel Rapporto sullo Sviluppo Umano del 1990 era “Le persone sono la vera ricchezza delle nazioni” affermata in modo lapidario nella frase d’apertura.

Uguualmente il Libro bianco del Governo Britannico per l'eliminazione della povertà nel mondo contiene la seguente affermazione di principio: “I poveri

3 Il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (in inglese *United Nations Development Programme*, ossia UNDP) è un'organizzazione internazionale sorta il 1 gennaio 1966, in seguito alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (ONU) del 22 novembre 1965, dalla fusione del Programma Ampliato di Assistenza Tecnica e del Fondo Speciale delle Nazioni Unite. Il primo (sigla corrente EPTA, dal titolo inglese) era stato istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione del 16 novembre 1949 per promuovere il progresso economico dei Paesi sottosviluppati. Il Fondo Speciale era stato istituito il 1 gennaio 1959 su decisione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 14 ottobre 1958 come Fondo speciale separato dell'ONU, formato dai contributi volontari degli Stati membri della stessa, degli istituti specializzati e dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, ed era destinato a finanziare studi preliminari (sulle possibilità economiche di un Paese o di un settore economico e sulle risorse naturali e l'attrezzatura tecnica) in vista della valutazione delle domande di finanziamento presentate dagli Stati membri. Il nuovo programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, risultante dalla fusione dei due enti precedenti, ne continua e combina le finalità e i metodi, operando sotto il controllo del Consiglio Economico e Sociale dell'Assemblea Generale dell'ONU. I progetti di sviluppo e i programmi per la loro preparazione, nonché la destinazione dei fondi relativi sono esaminati e approvati (a maggioranza) dal Consiglio d'Amministrazione (riunito annualmente), che è formato dai rappresentanti di 48 Stati membri, di cui 27 vengono scelti fra Paesi in via di sviluppo e 21 tra quelli a economia avanzata. La direzione dell'organizzazione è affidata a un amministratore, che è nominato dal segretario generale dell'ONU ed è assistito da un Ufficio Consultivo formato dal segretario generale dell'ONU, dai segretari generali degli istituti specializzati e presieduto dall'amministratore. La sede centrale è presso l'ONU a New York, con ramificazioni in vari Paesi.

vogliono sentirsi sicuri, allo stesso modo in cui essi hanno bisogno di cibo per mangiare, acqua potabile da bere, e di un impiego per assicurarsi una rendita. Senza sicurezza lo sviluppo è impossibile. Gli agricoltori non possono lavorare con la paura di un attacco alle loro terre, al loro bestiame o alla loro famiglia. Le ragazze non possono ricevere un'educazione se temono il tragitto per andare a scuola. E le imprese non investiranno in un paese in preda alle lotte, dove non è garantito lo stato di diritto.”⁴

Essere liberi di condurre la propria vita senza essere vittima di crimine, di violenza, di atti intimidatori o di paure è un diritto fondamentale scritto nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 3)⁵. Tale libertà non è soltanto importante per migliorare la qualità della vita di ogni cittadino ma lo è soprattutto per lo sviluppo sostenibile delle città.

La sicurezza urbana contribuisce a creare un ambiente favorevole alla crescita economica nel quale possono essere assicurati servizi efficaci e nel quale si creano i presupposti per la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale.

Anche nella Carta Urbana Europea adottata dal Consiglio d'Europa nel 1992 a Strasburgo viene ribadito il diritto ad una città sicura: “...i cittadini delle città europee hanno diritto a:

1. SICUREZZA: una città sicura, libera quanto più possibile dal crimine, dalla delinquenza e dalle aggressioni.”

4 Department for International Development (UK), *Eliminating world poverty. Making governance work for the poor*. London: DFID, 2006. <http://www.dfid.gov.uk/wp2006>

5 La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani fu adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

La domanda iniziale che ha dato origine al presente lavoro è stata: in Italia le politiche di sicurezza urbana tendono a determinare una conformazione degli spazi urbani non più “conviviali” ed inclusivi aperti alla frequentazione e alla coesione sociale ma sempre più esclusivi (*bunkerizzazione*) caratterizzati da barriere fisiche che si trasformano rapidamente in barriere concettuali. Di fronte a questa deriva securitaria che determina nuove topografie segregative sociali e rappresenta un esplicito allontanamento dai principi dello sviluppo sostenibile di una città, quale può essere il ruolo delle valutazioni nella costruzione di politiche di sicurezza urbana per lo sviluppo sostenibile delle città?

CAPITOLO PRIMO - Sviluppo sostenibile e sicurezza urbana

1.1 Sviluppo sostenibile: il contesto in cui si sviluppa

La nascita del concetto di sviluppo sostenibile si iscrive nel contesto di una presa di coscienza dei limiti dell'ecosistema del pianeta. Questi limiti riguardano la capacità dell'ecosistema di assorbire l'inquinamento generato dalle attività dell'uomo e l'esaurimento delle risorse. Le preoccupazioni dell'ambiente non costituiscono una novità poiché misure di contrasto ai problemi dell'inquinamento nelle città già esistevano a partire dagli inizi dell'industrializzazione e addirittura prima dell'urbanesimo.

Tuttavia, nel corso degli anni Settanta e Ottanta l'ambiente diviene una preoccupazione specifica che non si limita più a considerazioni di igiene pubblica a scala locale.

Si assiste alla nascita del movimento ecologista e alla creazione di apparati legislativi nelle diverse nazioni a scala territoriale. Sono create agenzie pubbliche che dispongono di poteri specifici in questo settore.

L'esaurimento delle risorse non costituisce una preoccupazione nuova in sé.

A partire dalla fine del XVIII secolo gli economisti si preoccupano del problema della disponibilità delle risorse necessarie al soddisfacimento dei bisogni delle popolazioni. Thomas Robert Malthus (1766-1834) s'interessò particolarmente all'aumento della popolazione in rapporto all'accessibilità della terra finalizzata alla produzione agricola. Secondo la sua teoria, l'aumento della popolazione ha come conseguenza l'aumento dei bisogni alimentari e la diminuzione della disponibilità dei suoli agricoli, obbligando

la stessa popolazione a stabilirsi su territori sempre meno favorevoli all'agricoltura.

L'originalità della riflessione che ha dato origine al concetto di sviluppo sostenibile risiede nel legame tra lo sviluppo che si associa alla nozione di crescita economica e i limiti dell'ecosistema del pianeta.

Diversi avvenimenti segnano a nascita del concetto di sviluppo sostenibile. La pubblicazione nel 1972 del rapporto Meadows costituisce in tal senso una tappa importante.

Il rapporto di Donella Meadows è il risultato dei lavori del Club di Roma, un raggruppamento di specialisti che si interessano alle questioni dello sviluppo. Nel rapporto vengono evidenziati i limiti della crescita esponenziale della popolazione e dell'economia mondiale, mostrando il carattere finito dell'ecosistema. La quantità di risorse non rinnovabili necessarie alla conservazione della crescita è enorme facendo temere un rapido esaurimento. Le curve esponenziali rappresentative dei diversi tipi di inquinamento possono essere estrapolate, nello stesso modo in cui lo possono essere i bisogni di risorse. In tal modo, anche se risulta difficile individuare con precisione i tassi globali dell'inquinamento, i limiti di assorbimento degli ecosistemi esistono, e dunque è necessario ricorrere a misure di riduzione dell'inquinamento.

Di fronte a questa situazione gli autori propongono l'idea di “stato di

equilibrio⁶” garantito da una crescita zero della popolazione e del capitale⁷.

Essi propongono ugualmente di ripartire in maniera più equa le risorse mondiali piuttosto che produrne ulteriori. Tuttavia la realizzazione di questi obiettivi dipende dal controllo della crescita della popolazione.

Il rapporto Meadows esprime molteplici concetti fondamentali dello sviluppo sostenibile:

- ♣ la necessità di migliorare le sorti dei paesi in via di sviluppo;
- ♣ la necessità di elaborare strategie di sviluppo globali che possano riferirsi alle relazioni tra l'uomo e il suo ambiente;
- ♣ la necessità di una redistribuzione più equa delle risorse e dei redditi

Dopo la pubblicazione del rapporto Meadows la conferenza di Stoccolma tenta di stabilire le basi della relazione tra ambiente e sviluppo. Per questo motivo, una trentina di esperti e studiosi si riunirono a Founex in Francia nel giugno 1971 per preparare la conferenza e gettare le basi dei principi che avrebbero avuto in seguito una consacrazione ufficiale alla conferenza. Gli autori del rapporto Founex dichiarano apertamente che il conseguimento di uno sviluppo economico accelerato nei paesi industrializzati avanzati è stato accompagnato da un deterioramento dell'ambiente umano. Essi riconoscono ugualmente che i problemi ambientali che vivono i paesi in via di sviluppo derivano dalla povertà e dal sottosviluppo. Gli autori propongono allora a

6 Equilibrio significa che in un ecosistema mondiale reale, le forze che generano la crescita della popolazione e degli investimenti (desiderio di una famiglia, inefficacia dei metodi di controllo delle nascite, tassi d'investimento elevati) e quelle che inducono una diminuzione di queste stesse grandezze (assenza di cibo, inquinamento, tasso di svalutazione o obsolescenza delle materie prime) sono uguali ed opposte.

7 Capitale significa l'insieme degli investimenti rivolti ai servizi, all'industria e all'agricoltura.

questi paesi un approccio dello sviluppo che integra delle nuove dimensioni. Anche se la crescita economica sembra come una realtà essenziale per assicurare lo sviluppo, l'enfasi dovrebbe essere posta sul raggiungimento di obiettivi sociali e culturali. In più le preoccupazioni ambientali dovrebbero far parte dell'allargamento del concetto di sviluppo.

Il rapporto Founex raccomanda specificamente:

- di rivolgere maggiore attenzione alla distribuzione dei redditi e del lavoro, ai servizi sociali e alla produzione di beni a carattere pubblico, così come alla partecipazione politica;
- di stabilire delle “norme minime ambientali” nel campo della salute, dell'alimentazione, della qualità dell'acqua potabile e la attuazione di processi di valutazione degli impatti dei progetti di sviluppo sull'ambiente.

In più la nozione di “costo sociale” è evocata come criterio per decidere sulla realizzazione di progetti di sviluppo.

La dichiarazione di Cocoyoc⁸ riprende il concetto di eco-sviluppo lanciato da Maurice Strong a Stoccolma e insiste sulla necessità di aiutare le popolazioni ad educarsi e ad organizzarsi in vista di una valorizzazione delle

8 Dall'8 al 12 ottobre 1974 si svolse un convegno su “Paradigmi d'utilizzo delle risorse, strategie per l'ambiente e lo sviluppo” a Cocoyoc in Messico organizzato dai direttori del Programma ambientale ONU (UNEP) e della Conferenza ONU per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTD), Maurice Strong e Gamani Corea. Relatori erano Barbara Ward per l'uso delle risorse e l'ambiente e Johan Galtung per le strategie di sviluppo. Uno dei principi cardini della dichiarazione di Cocoyoc (1974) è il seguente: “la nostra prima preoccupazione è di definire integralmente lo scopo dello sviluppo. Esso non deve consistere nello sviluppare le cose, bensì l'uomo. L'essere umano ha bisogni fondamentali: cibo, riparo, vestiario, salute, istruzione. Qualsiasi processo di sviluppo che non porta alla realizzazione di ciò o, peggio ancora, lo aggravi, è un travisamento dello sviluppo stesso”.

risorse specifiche di ogni ecosistema per il soddisfacimento dei loro bisogni fondamentali.

Il rapporto “Che fare?” della Fondazione Hammarskjöld pubblicato nel 1975 si spinge ancora più lontano.

Al di là della constatazione del fallimento dello sviluppo pronunciato nei rapporti precedenti, il rapporto della Fondazione Hammarskjöld pone la questione della finalità dello sviluppo: sviluppo perché, sviluppo per chi?

A queste domande il rapporto risponde in questa misura: *“Sviluppo di tutti gli uomini e di tutto l'uomo, e non soltanto la valorizzazione delle cose che è soltanto un mezzo... Sviluppo basato sul soddisfacimento dei bisogni, a cominciare dai bisogni elementari della maggior parte della popolazione povera mondiale... Sviluppo per assicurare l'umanizzazione dell'uomo attraverso il soddisfacimento dei suoi bisogni di espressione, di creatività, di convivialità, di determinare il proprio destino”*.

Il rapporto propone allora gli elementi concettuali di un “altro sviluppo” che si concentri su:

- il soddisfacimento dei bisogni a partire dall'eliminazione della miseria;
- lo sviluppo endogeno, ossia quello che si appoggia sulle stesse forze delle persone che vi si dedicano;
- lo sviluppo in armonia con l'ambiente.

L’“altro sviluppo” suppone notoriamente la riconoscenza del diritto alla diversità e al pluralismo – nel modo di svilupparsi – e che sia assicurato un

ambiente favorevole sia sul piano politico che su quello economico. Un tale ambiente suppone una nuova redistribuzione delle risorse.

Quindi la pubblicazione della strategia mondiale della conservazione elaborata dall'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse (UICN) in collaborazione con il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (PNUA) e il World Wildlife Fund (WWF) segna il ritorno a delle preoccupazioni fondate prima sulla conservazione.

Nella sua strategia mondiale della conservazione l'UICN tenta di riconciliare sviluppo e ambiente dimostrando che la conservazione favorisce lo sviluppo.

Lo sviluppo è definito come “... il cambiamento della biosfera e l'utilizzo di risorse umane, finanziarie, biologiche e non biologiche, per soddisfare i bisogni dell'uomo e migliorare la **qualità della loro vita**. Per assicurare la perennità dello sviluppo, bisogna tener conto dei fattori sociali ed ecologici, così come dei fattori economici, della base di risorse biologiche e non biologiche, e dei vantaggi e svantaggi, a breve e lungo termine delle altre soluzioni possibili.” (UICN 1980, sezione , paragrafo 3).

La conservazione è definita come “...la gestione dell'utilizzazione da parte dell'uomo della biosfera in modo che le generazioni attuali ricavano i massimi vantaggi dalle risorse biologiche assicurando al contempo la loro perennità per poter soddisfare ai bisogni e alle aspirazioni delle generazioni future” (UICN 1980, sezione 1, paragrafo 4).

Anche se il sottotitolo della strategia mondiale della conservazione utilizza

il termine “sviluppo sostenibile”, è la pubblicazione nel 1987 del rapporto della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo (rapporto Brundtland) che consacrerà l'uso di questo termine.

La commissione Brundtland definisce lo sviluppo sostenibile come quello “che risponde ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai loro”. Secondo la Commissione, la nozione di sviluppo sostenibile si basa su due concetti:

- il concetto di “bisogno” e più in particolare dei bisogni essenziali dei più poveri ai quali occorre dare la priorità;
- l'idea dei limiti che lo stato delle nostre tecniche e della nostra organizzazione sociale impongono sulla capacità dell'ambiente a rispondere ai bisogni presenti e futuri.

Inoltre la Commissione considera che lo sviluppo sostenibile non può essere assicurato se non si tengono in conto, nelle politiche di sviluppo, di aspetti legati a:

- accesso alle risorse;
- distribuzione dei costi e dei benefici dello sviluppo.

Infine l'equità sociale tra le generazioni e all'interno della stessa generazione costituisce secondo la Commissione un elemento essenziale dello sviluppo sostenibile.

1.2 Il principio dello sviluppo sostenibile nella legge italiana

Nella legge italiana il principio dello sviluppo sostenibile è contenuto nel D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in materia "ambientale" con le modifiche apportate dal D.lgs 16 gennaio 2008, n. 4. che all'art. 3-quater (Principio dello sviluppo sostenibile) recita:

- 1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire all'uomo che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.*
- 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.*
- 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.*
- 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte*

dalle attività umane.

Se con il termine ambiente intendiamo “il complesso di condizioni, sociali, culturali e morali, nel quale una persona si trova e sviluppa la propria personalità”⁹ appare evidente che la sicurezza urbana diventa uno dei principali requisiti per la sostenibilità.

⁹ Vocabolario Treccani on line - <http://www.treccani.it/vocabolario/ambiente/>

1.3 Approcci interpretativi dello sviluppo sostenibile

Il concetto dello sviluppo sostenibile nasce sostanzialmente come obiettivo politico, e non possiede in sé un apporto teorico-metodologico solidamente strutturato. Nonostante numerosi autori riconoscano una validità pragmatica al concetto di sviluppo sostenibile, non si può registrare una significativa convergenza su una definizione univoca ed operativa dello stesso.

Christiane Gagnon¹⁰ propone quattro interessanti approcci interpretativi dello sviluppo sostenibile: ecologico, economico, umanista e pianificatore.

L'approccio ecologico pone l'enfasi sulla conservazione degli ecosistemi naturali e delle specie. L'ecologia biologica costituisce l'elemento integratore dei fenomeni geografici, economici e psicosociali. Anche “i ricercatori, ispirandosi a questo approccio, trattano allora dello spazio abitato tenendo conto dell'analisi di flusso, dei bilanci energetici, dei fattori ecologici che hanno un'incidenza sui sistemi urbani “

L'approccio economico insiste piuttosto sull'importanza di modificare il ritmo e il modo di sfruttare le risorse naturali al fine di assicurare una crescita economica a lungo termine.

L'approccio, raccomandato per integrare le considerazioni ambientali all'economia, consiste nell'attribuire un costo al degrado dell'ambiente e alla rarefazione delle risorse naturali. Il principio “chi inquina paga” e l'internalizzazione dei costi dell'inquinamento attraverso la messa in vendita dei diritti di inquinare costituiscono strumenti di attuazione dello sviluppo

¹⁰ Gagnon C., *Développement local viable: approches stratégies et défis pour les communautés*, Coopérative et développement, 1995, vol. 26, n. 2, pagg. 61-82

sostenibile.

L'approccio umanista non è oggetto di una disciplina come tale, né di una metodologia ben identificata; esso si riferisce piuttosto all'idea di una nuova etica dello sviluppo che integra equità, giustizia sociale, considerazione dei valori umani. La ristrutturazione dei rapporti Nord-Sud e dei rapporti sociali tra ricchi e poveri costituiscono delle questioni importanti. I concetti di eco-sviluppo, altro sviluppo, *self-reliance* richiamati nel rapporto Hammarskjöld si inscrivono in questo approccio. L'autrice segnala ugualmente la nozione di sviluppo dal basso sviluppato da Stohr, Taylor e Friedman che, al pari di quelle summenzionate, sottolineano l'importanza dei fattori umani, culturali e sociali dello sviluppo. “Lo sviluppo sostenibile si distingue allora dalla crescita economica e si concepisce come un processo di cambiamento sociale”.

Infine l'approccio pianificatore mira prima a identificare gli strumenti ed i meccanismi per migliorare le politiche ed i processi decisionali nel quadro di una gestione ambientale integrata. Esso propone a tale scopo nuovi strumenti di gestione come la Pianificazione Integrata delle Risorse (PIR) e la Valutazione Ambientale. “Secondo i sostenitori di questo approccio, la conoscenza sistematica degli impatti delle attività umane sull'ambiente, all'interno di una procedura identificata, si rivela la chiave di volta dell'architettura della viabilità delle risorse tanto ecologiche che umane”.

Come rileva Gagnon, ogni approccio comporta dei limiti. Il primo è sicuramente l'utilizzo di un criterio di integrazione unico delle componenti

dello sviluppo sostenibile: l'ambiente, il sociale, l'equità, l'economia. Così come sottolinea la Gagnon nel quadro dell'approccio ecologico "la componente sociale non è considerata integrata e centrale allo sviluppo, ma come un fattore che rischia di provocare dei cambiamenti negli ecosistemi naturali" Lo stesso vale nell'approccio economico. L'internalizzazione dei costi dell'inquinamento equivale ad applicare un criterio economico alla gestione del sociale e dell'ambiente. Come sottolinea Gagnon "il solo fatto di dare un valore, un prezzo alla scomparsa di una specie acquatica in un fiume o di riconoscere una compensazione finanziaria alle comunità che traggono il loro sostentamento da quella specie non può colmare gli squilibri sociali conseguenti, la perdita della biodiversità e gli effetti cumulativi socio-spaziali". L'uso del prodotto interno lordo come unico indice di sviluppo costituisce un altro esempio di questo problema.

Per quanto riguarda l'approccio pianificatore Gagnon rileva due difficoltà: la prima risiede nei limiti della pianificazione e delle strategie ad essa connesse ad apprendere problemi complessi, soprattutto nel campo dell'ambiente. A titolo d'esempio le piogge acide fanno intervenire delle considerazioni che enfatizzano ulteriormente le modalità della produzione industriale e che si caratterizzano attraverso l'esternalizzazione dei costi ambientali, ma ugualmente sociali. La seconda difficoltà afferisce al rischio che la formalizzazione delle procedure di valutazione degli impatti o di consultazione conduca ad una tecnicizzazione della scelta delle decisioni così come ad una banalizzazione della partecipazione dei cittadini.

Infine per quanto concerne l'approccio umanista Gagnon si interroga sugli effetti del recupero dei rapporti Nord/Sud. Nella misura in cui questo recupero passi attraverso la crescita economica – il rapporto Brundtland ne fa menzione in più punti – si può asserire che i problemi legati al perseguimento di obiettivi di crescita rimangono invariati. “I limiti dell'approccio umanista rinviano dunque ai limiti stessi del modello di sviluppo dominante che favorisce la produttività e le sue tecnologie, la competitività, l'iperspecializzazione, la delocalizzazione territoriale, la concentrazione delle ricchezze e conseguentemente le disuguaglianze socio-territoriali.

1.4 Gli indicatori di sostenibilità: la sicurezza urbana come requisito della città sostenibile

La sostenibilità è una caratteristica del territorio, che può essere definita solo per accostamenti, cioè non esiste una misura assoluta, ma semplicemente una serie di definizioni basate sul confronto tra una regione spaziale ed un'altra, oppure tra un'area e se stessa ad intervalli di tempo prefissati. Per tale motivo occorre utilizzare un *tool* di tecniche di indagine capaci di valutare l'influenza che lo spazio esercita sulle manifestazioni di un dato fenomeno. In altre parole, è necessario individuare un insieme di parametri di sostenibilità, noti con il nome di "indicatori di sostenibilità", grazie ai quali è possibile ottenere una stima del tipo e della direzione dello sviluppo di un determinato processo di trasformazione, sia a livello urbano che territoriale.

Gli indicatori di sostenibilità, infatti, sono indici che consentono di definire e valutare, in forma semplice e sintetica, il grado di progresso verso (o di allontanamento da) un obiettivo generale di sviluppo sostenibile, mediante la misurazione di alcune grandezze ritenute significative. È noto che allo svolgimento di un qualsiasi processo reale, di per sé irreversibile, è associata inevitabilmente una dissipazione dell'energia disponibile sotto forma di rifiuti, che sono rilasciati nell'ambiente in una forma estremamente reattiva. Tuttavia, le implicazioni ambientali spesso sono trascurate e considerate delle semplici "esternalità".

Negli ultimi anni, l'attenzione si è focalizzata soprattutto sulla sostenibilità

urbana. In particolare modo gli indicatori hanno assunto un ruolo di primissimo piano tra gli strumenti di comunicazione, di analisi e di supporto tecnico e conoscitivo dell'elaborazione di decisioni politiche legate alla sostenibilità locale. Attualmente si sono sviluppati non solo diversi sistemi di misurazione di fattori chiave legati alla sostenibilità su scala locale, promossi da organizzazioni internazionali come la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, l'Agenzia Europea per l'Ambiente, l'Eurostat e l'OCSE, ma anche delle esperienze di semplice monitoraggio e valutazione della performance di piani di gestione sostenibile, a livello urbano, delle autorità locali preposte a tale scopo.

A livello generale possiamo affermare che gli indicatori di sostenibilità si prefiggono lo scopo di informare, comunicare e sensibilizzare la comunità locale sul problema della sostenibilità, predisponendo, allo stesso tempo, un insieme di strumenti tecnici capaci di supportare il processo di monitoraggio del grado di progresso o d'allontanamento dal sentiero dello sviluppo sostenibile. Per essere considerato "valido" o "buono", un indicatore di sostenibilità ambientale deve innanzitutto essere capace di evidenziare in modo semplice e sintetico un andamento tendenziale rispetto ad un obiettivo definito ed essere facilmente interpretabile rispetto ad un *benchmark* di riferimento. Inoltre deve essere semplice da misurare, credibile ed affidabile, in altre parole i suoi dati devono essere riconosciuti come validi dalle istituzioni nazionali ed internazionali competenti. Il percorso attraverso cui si giunge alla definizione degli indicatori è diverso a seconda

delle esperienze che vengono analizzate; generalmente si parte dall'individuazione, da parte di un gruppo di esperti in materia ambientale, territoriale, sociale, economica, di un primo set di indicatori, che in un successivo momento viene modificato ed integrato attraverso la consultazione delle autorità locali . Un esempio è rappresentato dallo studio compiuto dall'*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, realizzato utilizzando come quadro di riferimento quello sviluppato nella Carta Europea delle città sostenibili.

La Carta di Aalborg (1994) comprende un approccio ecosistemico alla gestione urbana e dichiara la responsabilità delle città europee per molti dei problemi ambientali che affliggono l'umanità. Modelli di divisione del lavoro e delle funzioni, uso del suolo, trasporti, industria, consumi, tempo libero, e, quindi, valori e stili di vita, sono responsabili della riduzione della sostenibilità. Lo sviluppo sostenibile non può essere realizzato senza che le comunità locali, governi e cittadini si adoperino per soddisfare le principali sfide della sostenibilità.

La sostenibilità è descritta come un locale, creativo ed equilibrato processo di ricerca che abbraccia tutti i campi del processo decisionale locale.

Ogni città deve trovare la propria strada individuale verso la sostenibilità.

L'integrazione dei principi della Carta nelle politiche urbane rafforza la loro resistenza e costituisce una base comune per il progresso.

La Carta, spesso considerata come la versione europea di Agenda 21 Locale, riconosce che il capitale naturale è diventato un fattore limitante per lo

sviluppo economico nelle città, e le economie urbane dovrebbero dare priorità agli investimenti nella conservazione del rimanente capitale e favorire la sua crescita riducendo i livelli di sfruttamento attuali, alleviare la pressione sugli stock di capitale naturale e aumentare l'efficienza finale degli obiettivi di consumo.

L'equità sociale è considerato un presupposto per il raggiungimento della sostenibilità, così come la distribuzione iniqua della ricchezza è causa di comportamenti insostenibili e rende più difficile il cambiamento.

La Carta auspica lo sviluppo di indicatori di sostenibilità del sistema urbano su cui basare le politiche di sviluppo.

L'idea di base è che gli indicatori selezionati devono poter consentire di valutare se un determinato centro urbano stia seguendo o meno le direzioni di cambiamento in senso sostenibile, individuate e sottoscritte nella suddetta Carta. Il set di indicatori scelto include indicatori ambientali (clima, acidificazione, tossicità dell'ecosistema, consumo di acqua, consumo di energia), di qualità della vita a livello locale (qualità dell'aria, livello di rumorosità, gestione dei rifiuti, mobilità urbana), sociali, economici e politici (giustizia sociale, **sicurezza urbana**, sostenibilità economica, qualità degli spazi verdi, livello di partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche).

La struttura di questi indicatori è stata successivamente testata dalle città che partecipano alla rete di ricerca della città di medie dimensioni e i risultati completi possono essere trovati nelle pubblicazioni della Fondazione "What

future for urban environments in Europe?"¹¹, preparato per HABITAT II, e "Medium-sized cities in Europe"¹².

Viene naturale da chiedersi se abbia senso costruire un unico set di indicatori da applicare a qualsiasi sistema urbano atteso che quasi sicuramente non ha senso parlare di sostenibilità per città con caratteristiche differenti (per es. paesi sviluppati, sotto-sviluppati ed in via di sviluppo).

Alcune iniziative urbane di *sustainability assessment* (in Italia principalmente connesse alle realizzazioni di Agende 21, in oltre il 70% dei casi di ambito urbano) fanno precedere la determinazione degli indicatori e degli obiettivi da raggiungere da una preventiva messa a fuoco dei maggiori problemi che quella specifica città presenta da punto di vista della sostenibilità (Davico *et al.*; Hartmuth *et al.*).

Pertanto il set di indicatori deve essere costantemente riformulato sulla base di una riflessione sulla specificità urbana (Martinotti).

La criminalità è oggi sempre più diffusa ed investe tutto il territorio urbano non concentrandosi in specifici quartieri; tutti i cittadini quindi si sentono minacciati e non solo gli abitanti delle zone più disagiate. Si assiste inoltre ad una sempre maggiore diffusione di quella che viene definita "area grigia dell'illegalità", caratterizzata da accattonaggio aggressivo, lavaggio dei vetri indesiderato, graffiti, prostituzione; queste attività, anche se non direttamente pericolose, generano disagio, paura e comportamenti difensivi.

11 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *What future for urban environments in Europe?*, Loughlinstown, Dublin, Ireland 1996

12 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Medium-sized cities in Europe*, Loughlinstown, Dublin, Ireland 2005

Considerato dunque l'ampia diffusione dei fenomeni di criminalità si può concludere che a differenza di altri indicatori quello relativo alla sicurezza urbana, nella specifica accezione riportata nei paragrafi seguenti, riguarda generalmente tutti i contesti urbani.

La Relazione della Commissione europea per le Città sostenibili (Commissione Europea 1996) riconosce la necessità di indicatori di sostenibilità come strumenti per quantificare le *performance* di sostenibilità. Se la sostenibilità è un obiettivo politico coerente, deve essere possibile misurare se ci stiamo muovendo verso di esso.

La Banca Mondiale definisce gli indicatori come misura delle *performance* che aggregano informazioni in una forma utilizzabile, evidenziando, tuttavia, le questioni irrisolte di fluttuazione, variazioni intertemporali e incertezza.

Tutte le organizzazioni coinvolte nella costruzione di indicatori sembrano concordare sul fatto che gli indicatori forniscono uno strumento utile per le decisioni politiche (potenziali) e per le valutazioni delle attuazioni delle politiche (indicatori retrospettiva), ma sottolineano i loro limiti (World Resources Institute 1994).

La grandezza e il significato degli indicatori di sostenibilità ha ricevuto molta attenzione negli ultimi anni, ma il loro uso reale nella misurazione delle prestazioni di sostenibilità urbana è in una fase iniziale.

Gli indicatori descrittivi che illustrano lo stato dell'ambiente e basati su reali e concrete misure fisiche, sono più facili da creare e interpretare.

Gli indicatori di *performance* si basano su principi politici e obiettivi.

Gli indicatori sono insignificanti senza obiettivi specifici e non possono contribuire al miglioramento della qualità urbana della vita se non c'è un quadro politico che, effettuata una diagnosi della situazione attuale, riconosca la necessità di cambiamenti e fornisca indicazioni e traguardi da raggiungere.

Tutte le organizzazioni coinvolte nello sviluppo di indicatori sembrano concordare sul fatto che il significato degli indicatori va oltre ciò che è ottenuto direttamente dalle osservazioni e che essi dovrebbero essere chiari, semplici, scientificamente validi, verificabili e riproducibili.

Gli indicatori urbani non possono includere indicatori esclusivamente ambientali; le “prestazioni ambientali” non sono l'unico fattore per raggiungere una città sostenibile. I fattori socio-economici giocano un ruolo critico e pertanto sono necessari indicatori socio-economici.

Il contributo della Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ha proposto tra gli altri indicatori, quello relativo alla sicurezza urbana definendolo come “il grado in cui le persone soffrono per la mancanza di sicurezza urbana”; vengono anche definiti:

- l'unità di misura “Sicurezza Urbana equivalente (USeq)” pari alla percentuale totale della popolazione seriamente colpita dalla criminalità;
- l'orientamento delle politiche che devono essere indirizzate alla promozione della sicurezza urbana con lo scopo di ridurre e

idealmente eliminare le aggressioni;

- la necessità di indicatori secondari per la stima della percentuale totale di infortuni irreversibili a lungo termine;
- la componente di dati intesa come percentuale di persone vittime di attacchi.
- la composizione dell'indicatore pari alla percentuale totale della popolazione colpita dai due precedenti fattori.

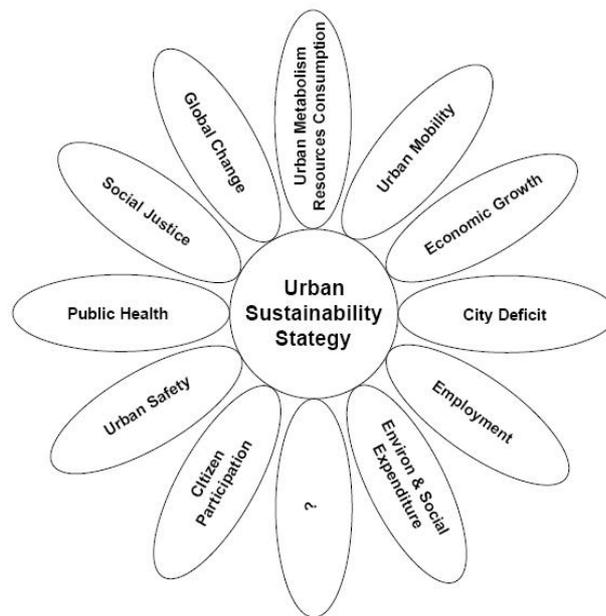


Fig. 1 - Composizione delle politiche urbane ed indicatori di performance

(Figura tratta da: Voula Mega and Jørn Pedersen, Urban Sustainability Indicators, pag.10)

CAPITOLO SECONDO – Le politiche di sicurezza urbana e l'approccio ambientale alla sicurezza

2.1 Le politiche di sicurezza urbana: nota terminologica

Alla fine degli anni Ottanta, di fronte all'emergere di fenomeni di marginalità e diseguaglianze generate da politiche orientate prevalentemente al mercato, gli attori politico-istituzionali hanno inteso considerare le sfide urbane come sfide di carattere sociale. Per tale motivo le politiche urbane italiane ed europee si sono rivolte prevalentemente ad obiettivi di coesione sociale e riduzione delle disuguaglianze, di riqualificazione e rigenerazione urbana.

In particolare dalla fine degli anni Novanta si è assistito ad un processo di cambiamento nella priorità dei problemi posti nell'agenda politica urbana in Italia, che ha attribuito al tema della sicurezza un ruolo di inedita centralità.

Se e quanto la centralità assunta dal tema della sicurezza nell'agenda politica sia direttamente proporzionale all'aumento di fenomeni di criminalità è questione controversa. La stessa percezione di insicurezza, stando a fonti del Ministero dell'Interno, non sembra aver assunto sul finire degli anni Novanta dimensioni rilevanti.

È molto probabile, in effetti, che la percentuale di cittadini che teme di subire un reato sia cresciuta nel corso degli anni Settanta, contemporaneamente alla crescita dei reati. Ma senz'altro in Italia da almeno venti anni, tale paura appare stabile, se non addirittura in lieve declino.

Nel 2005 un'indagine ISTAT condotta su un campione rappresentativo di famiglie italiane rivela che meno del 30% degli intervistati dichiara di considerare la zona in cui vive molto o abbastanza a rischio di criminalità; tale quota è leggermente inferiore a quella stimata sempre dall'ISTAT nel 1993.

Lo stesso andamento dei reati commessi in Italia tra il 2001 e il 2006 mostra una realtà complessa e problematica che tuttavia non sembra caratterizzarsi come condizione emergenziale: dall'analisi delle variazioni percentuali dei reati nelle città esaminate nell'arco temporale 2001-2006 emerge che le uniche città che mostrano un aumento sono le tre grandi città del nord, Genova, Milano e Torino. Tutte le altre città presentano valori negativi; in particolare le più "virtuose" risultano Venezia, Roma e Palermo.

La tematizzazione della questione urbana in chiave di "sicurezza" a partire dalla fine degli anni Novanta, ha dato origine alle politiche di sicurezza urbana così definite da Amendola (2008):

Per politiche di sicurezza urbana si intende la sperimentazione di azioni volte a ridurre l'insicurezza del vivere quotidiano nelle città, anche nella sua dimensione percettiva e anche con riferimento a fenomeni diversi da quelli penalmente sanzionati. Caratteristiche queste che definiscono le politiche di sicurezza come politiche (...) i cui attori istituzionali sono, oltre allo stato, anche gli altri livelli di governo territoriale e, in particolare, i comuni.

Nell'affrontare una discussione sulla sicurezza e sulle diverse dimensioni di

questo concetto (sicurezza pubblica, umana, urbana, cittadina, privata) è necessario definire con chiarezza i limiti di alcuni termini.

I significati più comuni del termine sicurezza sono legati al rispetto dell'integrità fisica e alla paura che essa sia violata, all'interno del proprio domicilio, nel proprio quartiere, nei luoghi di passaggio e, in termini generali, nella città in cui si vive.

La sicurezza è, innanzitutto, il contesto imprescindibile all'interno del quale è possibile sviluppare le capacità umane, la libertà, la solidarietà, la creatività.

La sicurezza non riguarda soltanto la vita dei singoli individui, ma anche quella della società, delle città, e lo sviluppo personale e sociale di ogni individuo o gruppo appartenente a una determinata società.

La sicurezza comporta inoltre il diritto, da parte degli individui e delle comunità, di raggiungere una qualità della vita consona alla dignità dei cittadini. È un bene comune che le nostre società devono perseguire.

In quanto bene comune, la sicurezza è soggetta ad una serie di minacce nella società contemporanea, a causa della complessità sociale che le istituzioni, la società civile, gli enti privati e gli individui sono chiamati a combattere.

2.1.1 Sicurezza come bene comune

La sicurezza, intesa come valore, è uno dei pilastri fondamentali della società, e costituisce la base della libertà e dell'uguaglianza per lo sviluppo pieno ed equo di ogni individuo. In questa accezione, la sicurezza non è soltanto un valore giuridico, normativo o politico, ma anche sociale, dato

che rappresenta il fondamento del bene comune delle società, la base che consente lo sviluppo equo e paritario di tutti coloro che ne fanno parte.

2.1.2 Sicurezza urbana come bene pubblico

La teoria economica definisce *beni pubblici* i beni la cui fruizione da parte dei consumatori non limita quella da parte di altri (non rivalità di consumo) e la cui fruizione coinvolge tutti gli appartenenti alla collettività *pubblica* di riferimento (non escludibilità dal consumo).¹³

In Italia il decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008 ha qualificato la sicurezza urbana come bene pubblico il cui contenuto però non è chiaramente definito mentre la individuazione di una generica indicazione è affidata alle attività necessarie alla sua tutela.

Se ci si sofferma sull'articolo 1 del suddetto decreto si evince che l'incolumità pubblica non è altro che l'integrità fisica della popolazione mentre la sicurezza urbana è un bene pubblico che deve essere tutelato con iniziative poste a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile nell'ambito delle comunità locali, al fine di migliorare le condizioni di vivibilità nei centri abitati, la convivenza civile e la coesione sociale.

2.1.3 Sicurezza pubblica

La sicurezza pubblica è stata definita come *l'insieme delle politiche e delle azioni coerenti ed articolate, che tendono ad assicurare la pace pubblica attraverso la prevenzione e repressione di crimini e delitti contro l'ordine*

¹³ Momigliano S. e Giovanetti Nuti F. (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici dell'analisi dell'impatto della regolazione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore srl, Soveria Mannelli 2001

*pubblico, attraverso un sistema di controllo della polizia giudiziaria e amministrativa*¹⁴.

Come sottolinea Giampiero Coletta¹⁵ *“Nel nostro Paese la nozione di sicurezza urbana è stata assimilata a quella di sicurezza pubblica perché, pur riguardando un ambito territoriale circoscritto e un numero di individui limitato, è stata anch'essa identificata in un bene pubblico che lo Stato ha il compito di difendere con misure volte alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordinata e pacifica convivenza dei cittadini”*.

2.1.4 Sicurezza urbana

“Sicurezza urbana” è il concetto utilizzato attualmente per riferirsi alla ricerca di una protezione contro il verificarsi di fatti violenti o di reati. Si differenzia dal concetto di sicurezza pubblica per la partecipazione di nuovi soggetti sociali alla sua produzione.

Il concetto di sicurezza pubblica è legato all'idea di monopolio statale in materia di sicurezza, monopolio che si esprime attraverso le forze dell'ordine e i tribunali. Invece con il concetto di sicurezza cittadina si sottintende che altre istituzioni locali e statali, e soprattutto i beneficiari stessi, ossia gli abitanti, le loro organizzazioni di quartiere e la società civile, svolgono un ruolo importante in questo senso.

Il coinvolgimento dei cittadini consente di parlare di sicurezza non più come di una questione ad appannaggio esclusivo delle istituzioni statali, ma come

¹⁴ Arriagada I, Godoy L., *ibidem*.

¹⁵ Coletta G., *Il problema dell'insicurezza delle città e le “strategie normative” per affrontarlo* in TRIA Rivista Internazionale di Cultura Urbanistica, vol. 5, giugno 2010, ESI.

di un bene che è necessario produrre insieme, con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti.

Il termine coproduzione fa riferimento ad un processo che permette a tutti gli organismi dello Stato centrale e dell'amministrazione locale, così come alle organizzazioni della società civile, del settore privato e ai cittadini coinvolti, di partecipare in maniera responsabile alla costruzione di una città più sicura ed affrontare efficacemente e in maniera coordinata i problemi legati ai vari tipi di insicurezza. La coproduzione si basa sul presupposto che la sicurezza è una responsabilità di tutti, non solo del sistema della giustizia penale. Questo presupposto, a sua volta, si fonda sul concetto di multicausalità della criminalità e dei comportamenti antisociali, ma anche sulla necessità di una risposta multisetoriale coordinata e integrata. La coproduzione richiede quindi che tutte le istituzioni e gli attori coinvolti si considerino non solo corresponsabili delle soluzioni ai problemi, ma anche elementi costitutivi dei problemi stessi. Ciò implica, per le istituzioni, l'adozione di un atteggiamento di apertura a modifiche organizzative, e soprattutto un cambiamento di mentalità necessario per affrontare adeguatamente i problemi. Inoltre, un'effettiva coproduzione della sicurezza richiede di prestare una particolare attenzione al ruolo della comunità. Al centro di qualsiasi azione efficace di prevenzione della criminalità vi è infatti la collettività. Sono le persone che vivono, lavorano e giocano nella collettività a capire meglio le risorse, i problemi, le esigenze specifiche e le capacità della propria regione.

Le collettività devono essere pronte ad investire tempo ed esperienza, e i dirigenti locali devono contribuire a mobilitare una serie di partner locali per affrontare i problemi della criminalità e della violenza. Questo nuovo accento sulla sicurezza solleva due grandi problemi, non ancora del tutto risolti. Da una parte implica la ricerca di metodologie e meccanismi adeguati per il coinvolgimento della comunità, e dall'altra richiede che tale coinvolgimento sia ottenuto con il giusto tempismo: in altre parole, occorre capire in quali circostanze la comunità può svolgere un ruolo, e quali sono gli altri enti e organismi chiamati ad affrontare il problema sicurezza.

Il coinvolgimento degli individui nelle politiche di sicurezza si pone tre obiettivi che è bene riconoscere. In primo luogo, la partecipazione punta a migliorare la difficile relazione tra la comunità e la polizia, nella speranza di consolidare un vincolo di collaborazione in cui la comunità partecipa alla prevenzione della delinquenza e sostiene l'operato delle forze dell'ordine, oppure in cui esiste una polizia locale che opera in stretta collaborazione con quella tradizionale. In secondo luogo, mira a rafforzare le reti sociali esistenti sperando che queste contribuiscano, in futuro, a sviluppare e potenziare il capitale sociale. Infine, la partecipazione tende a consolidare il processo di decentramento, che conferisce ai governi locali un ruolo sempre più attivo nell'elaborazione ed applicazione di politiche e strategie urbane di sicurezza.

Nel momento in cui la comunità inizia a prendere parte attiva alla produzione della sicurezza, la cultura della prevenzione e le istanze formali

diventano elementi fondamentali. La prevenzione, nell'ambito della coproduzione della sicurezza, è stata definita come "la serie di politiche, provvedimenti e tecniche esterna al sistema giudiziario penale volta alla riduzione di diverse classi di danni causati da atti definiti dallo Stato" (Van Dijk, 1990). Tali strategie si sono dimostrate efficaci ed efficienti per diminuire i reati.

Il riconoscimento dell'importanza della prevenzione è progredito di pari passo con lo sviluppo di quelle interpretazioni della violenza e dell'insicurezza che pongono l'accento sui fattori di rischio. In questo modo, le misure volte a prevenire l'incremento di tali fattori (ad esempio il consumo di alcolici o il possesso di armi) sono considerate un punto cardine nella riduzione non solo del crimine, ma anche della sensazione di insicurezza urbana.

Per avere una giusta dimensione del problema, quando si parla di sicurezza urbana conviene riferirsi alla definizione che ha fornito Irma Arriagada¹⁶ che recita: *L'espressione "sicurezza urbana" significa, fondamentalmente, non avere paura di un'aggressione violenta, essere consapevoli che la propria integrità fisica sarà rispettata e, soprattutto, poter godere dell'intimità della propria casa senza paura di subire rapine, o circolare tranquillamente per strada senza temere furti o aggressioni. La sicurezza, quindi, sarebbe intesa come un costrutto culturale ed implicherebbe una sorta di uguaglianza della vita sociale, un ambito liberamente condiviso da tutti.*

¹⁶ Arriagada I, Godoy L., *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana, Revista de la Cepal 70, Aprile 2000*

2.1.5 Dalla sicurezza urbana alla sicurezza umana

Nelle società contemporanee la sicurezza è stata definita in diversi modi da parte delle politiche pubbliche, utilizzando concetti che, per la loro eterogeneità, a volte provocano confusione.

La sicurezza umana nasce come un concetto integrale. Mentre la nozione di sicurezza nazionale utilizzata in epoche passate faceva riferimento alla sicurezza e alla difesa di uno Stato-nazione, la sicurezza umana è riferita all'utente finale della sicurezza, l'essere umano. Pertanto, secondo il concetto di sicurezza umana non basta proteggere lo Stato per proteggere l'essere umano, ed è necessario prevedere meccanismi per tutelare l'essere umano dagli abusi commessi dallo Stato. La sicurezza umana prevede il pieno sviluppo delle persone e prevede che l'accesso alla sicurezza sia un diritto di tutti gli abitanti, individui e comunità; tale diritto comprende il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile che possa migliorare la qualità della vita e le possibilità di integrazione e partecipazione sociale delle persone, e che non sia valutato soltanto in base alla crescita della produzione. Con questo concetto si evidenzia che non è sufficiente l'aumento delle opportunità disponibili per gli individui, come ad esempio il reddito, la speranza di vita o l'istruzione, se gli individui non vivono in un ambiente sociale che permetta loro di accedervi e goderne appieno. Se non c'è pace sociale, equità, solidarietà, fiducia, le opportunità create dallo sviluppo cessano di essere tali, perché non sono accessibili a tutti equamente, stabilmente e in maniera sicura.

La sicurezza umana mira inoltre a ridurre il senso di incertezza dell'individuo nella società contemporanea, una società caratterizzata da cambiamenti, dal dinamismo, dall'effimero e dalla presenza strutturale del rischio.

Le trasformazioni favorite dall'attuale modernizzazione su scala mondiale hanno caricato di una nuova connotazione fenomeni antichi come la percezione di insicurezza, il rischio o la fiducia.

La grande complessità che caratterizza oggi il processo di costruzione di certezze e sicurezze deriva dai pericoli prodotti socialmente, che travalicano l'ambito tradizionale della giustizia penale e comportano un impatto diverso che accentua il divario sociale, poiché la ricchezza si concentra negli strati più elevati, mentre i rischi si condensano in quelli più bassi.

2.1.6 Criminalità e crime

La criminalità comprende gli atti illeciti commessi da individui o associazioni volontarie di persone. Tale concetto è applicabile tuttavia a realtà diverse, ovvero:

- la criminalità in senso proprio, cioè i fatti che dal punto di vista penale sono considerati reati gravi dal diritto nazionale (ad esempio, omicidi, stupri, alcuni traffici illeciti);
- la delinquenza di minore gravità, che consiste nella commissione di illeciti penali meno gravi, ma più frequenti (ad esempio: furti, ricettazione, aggressioni, frodi o truffe);
- la violenza, che tende a diffondersi negli ambienti più diversi (scuole,

stadi, la pubblica via, gli ambienti domestici...);

- gli atti di inciviltà che, senza configurare necessariamente un illecito penale, si manifestano attraverso comportamenti asociali di vario tipo che possono, se cumulati, creare un clima di tensione e d'insicurezza.

Per la sua specifica natura, **la criminalità organizzata** ha una propria definizione, riportata all'articolo 1 dell'azione comune relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea del dicembre 1998¹⁷, ovvero:

- una organizzazione criminale è l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà (...) non inferiore a quattro anni o con una pena più grave;

- i reati della criminalità organizzata sono quelli che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali e, se del caso, per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità.

Il termine anglosassone “crime” ha un significato diverso rispetto alla sua generica traduzione in italiano “crimine”: esso rappresenta una delle tante condotte punite dalla legge penale e generalmente non è rappresentativo di un reato particolarmente grave o violento.

“Crimes” sono i furti di automobili, gli atti vandalici ma anche le risse e il turbamento della pubblica quiete e in generale tutti quei fenomeni che determinano l'intervento di un “law officer”.

¹⁷ Azione comune del Consiglio del 21.12.1998, GU L 351, del 29.12.1998, pag. 1.

Questa precisazione in merito al significato dei termini *crime* e criminalità appare doveroso in quanto in Italia l'attenzione è volta maggiormente al fenomeno della criminalità organizzata.

Un recente studio (febbraio 2011) svolto nell'ambito di una commissione d'inchiesta del Senato della Repubblica italiana ha posto l'attenzione sui costi della criminalità organizzata arrivando a stimare che sui conti dello stato italiano essi incidono per il 15% del PIL¹⁸.

Da qui emerge la difficoltà di poter considerare trasferire *best practices* relative alla prevenzione del crimine in ambito internazionale ed europeo dove, soprattutto in quest'ultimo, si registrano un minor numero di fenomeni legati alla criminalità organizzata e maggiore diffusione di reati di tipo spaziale¹⁹.

2.1.7 Sicurezza e (è) sostenibilità

La sicurezza è un elemento centrale del concetto di sostenibilità, ossia la capacità delle società di riprodursi e perdurare nel tempo.

La sostenibilità limita la crescita economica rispetto al modello capitalistico attuale a causa dei problemi ambientali, invece la sicurezza fa riferimento in particolare alla dimensione sociale e politica della sostenibilità.

Da quest'ultimo aspetto nasce, a sua volta, il dibattito sulla sostenibilità

18 Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere, *Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia Meridionale*, Tipografia del Senato, Roma 2011.

19 Specifico studio meriterebbe la criminalità in America Latina dove si registrano le più alte percentuali di fenomeni legati alla violenza urbana; un buon punto di partenza per chi desiderasse approfondire l'argomento può essere lo studio delle Nazioni Unite "Enhancing Urban Safety" dove viene fatta un'analisi ampia del fenomeno criminale in generale e un puntuale approfondimento della criminalità nei paesi Latino americani.

nella sua dimensione urbana, in particolare sui problemi legati alla disuguaglianza, all'emarginazione e alla violenza. Questo concetto si regge su due pilastri: l'inurbamento sempre più intenso della popolazione mondiale, che spinge verso l'espansione territoriale delle città e il consumo delle risorse naturali, e la crescente importanza delle città in quanto "protagoniste della nostra era" e centri nevralgici delle attività economiche, politiche, sociali e culturali del mondo. In questo contesto, gran parte delle città nei paesi in via di sviluppo – ma non solo – si trovano ad affrontare enormi e molteplici sfide legate alla povertà, alla disuguaglianza e alla violenza.

Per promuovere un modello urbano di sviluppo sostenibile è necessario integrare la sicurezza all'interno dei servizi urbani ma anche, come elemento trasversale, all'interno delle politiche e dei servizi settoriali e urbani.

Per questo è necessaria la partecipazione dei cittadini in quanto soggetti del loro stesso sviluppo, integrando la solidarietà e il bene comune con la partecipazione. La partecipazione dei cittadini e della società civile avviene soprattutto nell'ambito della prevenzione sociale, comunitaria e situazionale.

La diffusione di una cultura della sicurezza e della prevenzione della violenza costituisce uno dei principali obiettivi a lungo termine dei servizi urbani di sicurezza, se si desidera che la sicurezza diventi qualcosa di più di un semplice servizio di polizia tradizionale.

Costruire la cultura della prevenzione significa, per una comunità, assimilare progressivamente l'istinto di studiare, di fronte ad un'intensificazione o ad un cambiamento del fenomeno della delinquenza, le cause e le possibili reazioni collettive al fenomeno, invece di lasciarsi trasportare dalla paura o delegare alle forze dell'ordine la responsabilità esclusiva. Questo obiettivo mira a sviluppare nei cittadini un atteggiamento che passi dalla paura alla responsabilizzazione. La partecipazione cittadina, resa possibile dalla cultura della prevenzione, riguarda anche l'azione delle forze dell'ordine, con cui i cittadini sono chiamati a collaborare non tanto aumentando le denunce, bensì condividendo gli obiettivi e le attività considerate come proprie della polizia.

È questo il principio su cui si fonda la polizia locale, che nasce allo scopo di collaborare con la cittadinanza attraverso lo scambio e il consenso sugli obiettivi, i criteri d'azione e di intervento, le forme di cooperazione e di valutazione, l'articolazione quotidiana del lavoro proattivo e decentrato svolto insieme alle collettività locali.

In quest'ottica di cooperazione i cittadini non devono sostituire le forze di polizia con servizi di sicurezza privata né prendere parte in prima persona alle attività di repressione proprie delle forze dell'ordine (ronde), bensì pianificare queste attività in collaborazione con le collettività locali, dopo che queste si sono appositamente organizzate e sono state addestrate a svolgere azioni simili. Inoltre, lo svolgimento di attività di polizia locale o di quartiere rafforza la prevenzione e migliora la qualità del lavoro delle

forze dell'ordine.

2.1.8 Orientamenti europei nelle politiche di sicurezza urbana

Gli europei convivono con una forte sensazione di insicurezza (Buffet, 2004), come è emerso nella maggior parte dei periodi di campagna elettorale, quando la questione dell'insicurezza è stata al centro dell'agenda politica. È una situazione che mette in luce la crisi delle politiche di integrazione sviluppate nella maggioranza dei paesi europei, poiché sono i migranti ad essere considerati colpevoli dell'insicurezza. Questa situazione deve essere inserita in un contesto in cui alcune aree presentano livelli di violenza molto più alti rispetto ad altre. Ad esempio, tra il 1990 e il 2000 la criminalità si è mantenuta stabile, quando non ha addirittura registrato una diminuzione nei paesi dell'Europa occidentale, a differenza dei paesi dell'Europa dell'est dove c'è stato un aumento significativo (Buffet, 2004).

Uno dei punti principali nell'attuale problematica europea è legato al problema della convivenza cittadina, in particolare negli spazi pubblici. Sono molte le questioni che incidono fortemente sulla percezione dell'insicurezza da parte della popolazione, che sente che la propria cultura e le stesse basi delle proprie tradizioni sono minacciate da un nuovo modo di vivere nella città. Ad esempio, l'uso degli spazi pubblici da parte dei gruppi migranti ha una connotazione ludica e strumentale; sono spazi e momenti specifici che sono via via "conquistati" dalla nuova popolazione della città. Parallelamente, i cittadini "di lungo corso" sentono che il loro spazio è minacciato, lo considerano invaso e quindi insicuro quando non

addirittura sporco.

Rispetto alla domanda di sicurezza, le risposte politiche sviluppate negli ultimi decenni in Europa, evidenziano prevalentemente quattro elementi: innanzitutto, il ruolo primario delle amministrazioni locali nella definizione delle politiche di prevenzione e controllo. I responsabili locali della sicurezza hanno fatto notevoli progressi nel porsi come attori centrali nella definizione e applicazione delle politiche di prevenzione (Wyvekens 2004).

Il secondo elemento interessa la componente preventiva di tali iniziative che rappresenta una buona percentuale sul totale. Questo dato indica il riconoscimento della prevenzione come strategia efficiente ed efficace nella riduzione della criminalità e della violenza.

Il terzo elemento riguarda l'importanza della partecipazione dei cittadini a queste iniziative. In molte città europee si riscontrano iniziative di accordi o associazioni che legano gli enti pubblici (specialmente a livello locale) ai cittadini.

Infine, tutte le analisi condotte nel continente europeo mettono l'accento sulla necessità di un processo parallelo di ammodernamento e professionalizzazione delle forze di polizia.

2.2 L'approccio ambientale alla sicurezza per la progettazione di una città sostenibile

Con il termine approccio ambientale alla sicurezza si vuole intendere una pratica progettuale, urbanistica ed architettonica il cui fine è la riduzione dei crimini e della percezione di insicurezza attraverso interventi sull'ambiente fisico attenti al design degli spazi aperti ed edificati.

L'approccio contempla tre concetti fondamentali: l'ambiente fisico, il crimine e la paura, quest'ultima intesa come un generale senso d'insicurezza determinato da molteplici cause.

Per *ambiente fisico* si comprendono tutte le componenti della scena urbana (strade, edifici, case, piazze ecc.); con *crimine* intendiamo tutti i possibili reati che possono verificarsi in tale ambiente ad esclusivo carattere spaziale.

Occorre precisare che i crimini spaziali di cui si occupa l'approccio ambientale sono quelli predatori (furti, rapine, aggressioni), i *soft crimes* (spaccio di droga, prostituzione, tossicodipendenza, accattonaggio) e gli atti vandalici. La prevalente componente spaziale di questi reati li fa rendere interessanti alla pianificazione urbanistica che può ostacolarli attraverso un miglior design degli spazi e con un'attenta manutenzione del territorio.

Non essendo direttamente legati alla frequentazione ed all'uso dei luoghi pubblici e non influenzando sulla percezione sociale della sicurezza non si considerano invece i reati relativi alla criminalità organizzata, estorsioni, truffe, omicidi, corruzione ecc.

Con *senso di insicurezza* intendiamo oltre alla paura di subire violenze un

più generale senso di disagio determinato dai conflitti sociali, da degrado urbano, dalla cattiva manutenzione/gestione della città per carenza di attrezzature e servizi.

Ambiente fisico, crimine e senso di insicurezza sono interrelati da un complesso sistema di azioni/reazioni e non esistono legami diretti di causalità tra essi: non sempre ad esempio aree urbane caratterizzate da forti tassi di criminalità vengono percepite come insicure dai residenti così come in molti ambienti urbani che la gente attraversa abitualmente senza timore, come il centro città o le aree commerciali, si registrano spesso alte percentuali di alcuni reati per esempio i borseggi, rispetto ad altre aree periferiche o più isolate o a strade scarsamente illuminate che per antonomasia vengono percepiti come luoghi insicuri.

La percezione dell'insicurezza dipende infatti da fattori legati al sesso, all'età, al grado di relazionalità del soggetto percipiente con gli altri abitanti del vicinato e non può essere spiegata ricorrendo esclusivamente a dati statistici sui reati o alla conformazione spaziale di un determinato luogo.

Tuttavia è innegabile che reati e conformazione spaziale di un luogo giochino un ruolo determinante nella percezione dell'insicurezza così come parimenti è dimostrata la capacità della progettazione urbanistica ed architettonica nell'intervenire efficacemente nella mitigazione di un reato o sulla percezione dell'insicurezza attraverso una opportuna organizzazione degli spazi aperti e delle trame viarie.

2.3 I fondatori dell'approccio ambientale alla sicurezza

Il rapporto tra forma e uso dello spazio pubblico nella città contemporanea in relazione all'insorgere di paure nel suo frequentatore (user), soprattutto in riferimento a possibili atti criminosi di cui potrebbe essere vittima, è stato ampiamente indagato nel secolo scorso, a partire dalla Scuola di Chicago²⁰ negli anni '30 e soprattutto a partire dagli anni '60 negli Stati Uniti, tanto da aver consolidato ormai una tradizione di ricerca urbanistica a riguardo. Questa si caratterizza per la prevalente matrice nord americana, ed è pertanto più corrispondente ai contesti urbani statunitensi e parzialmente nord europei, e in misura minore alle città mediterranee, nonostante i riflessi operativi di queste speculazioni teoriche e i prodotti della ricerca applicata sul campo si siano diffusi anche in paesi come la Francia e la Spagna, e in misura marginale in Italia.

I modelli di sicurezza urbana che ne sono derivati, e che investono anche l'urbanistica soprattutto nella sua veste partecipata, si costruiscono sulla collaborazione degli amministratori pubblici, dei professionisti (urbanisti, pianificatori, architetti, ecc.) e degli stessi cittadini, nonché, in talune soluzioni, con la partecipazione delle forze dell'ordine, opportunamente formate allo scopo.

Il modello della *Community Crime Prevention*, sorta negli Stati Uniti con le

²⁰ Park R., Burgess E. e McKenzie R. nel volume del 1938 *The City* presentano la teoria ecologica della criminalità, che attribuisce all'ambiente sociale la responsabilità dei comportamenti devianti, da cui la necessità di intervenire su quest'ultimo per prevenire e orientare le nuove generazioni verso comportamenti e modelli positivi. Sulla criminalità giovanile a Chicago cfr. anche Shaw R., Clifford R., McKay L., Henry D. (1969), *Juvenile Delinquency and Urban Areas*, Chicago, The University of Chicago Press.

prime sperimentazioni della Scuola di Chicago, rende protagonista la comunità locale che, nei quartieri socialmente degradati, affronta le problematiche interne (disagio sociale, devianza, microcriminalità, ecc.), mobilitandosi con opportune azioni di formazione giovanile e occupazionale, assistenza delle fasce deboli e consolidamento delle reti sociali, mentre, nei quartieri più ricchi, la comunità pianifica le strategie di difesa dal crimine proveniente dall'esterno.

La *Community Policing* riguarda, invece, l'organizzazione delle forze dell'ordine rispetto alle problematiche di sicurezza urbana, ovvero l'attuazione di programmi di formazione dei poliziotti, non solo preparati alla repressione del crimine ma soprattutto all'ascolto delle comunità locali allo scopo di prevenire più che di reprimere.

Infine, il *Cpted* (Crime Prevention Through Environmental Design), una pratica di progettazione urbanistica ed architettonica che organizza lo spazio fisico ed i suoi usi al fine di prevenire gli atti criminosi a carattere spaziale, cioè i reati predatori (scippi, aggressioni, furti, borseggi, ecc.), è il modello più vicino alle pratiche urbanistiche ed architettoniche.

Questi i fondamentali approcci delle più diffuse strategie di sicurezza urbana che in sintesi fanno riferimento alla partecipazione delle comunità locali, alla formazione delle forze di polizia e alle tecniche di prevenzione "situazionale" di progettazione dello spazio. Quest'ultimo è quello che c'interessa in modo specifico e ne ripercorriamo rapidamente alcuni

capisaldi della sua evoluzione²¹.

Pioniere in questo campo di studi urbani è stato considerato sempre il lavoro di Jane Jacobs²², con l'originale ed interessante lettura della vita comunitaria nei quartieri urbani, che metteva a confronto i centri consolidati con i nuovi quartieri dell'urbanistica "ortodossa", così come definiva i quartieri residenziali informati ai principi tanto del razionalismo moderno che della "città estesa", tipicamente anglosassone, della casa unifamiliare diffusa sul territorio, colpevoli di disgregare la rete comunitaria dei rapporti interpersonali, in particolare quella vita che si sviluppava sui "marciapiedi", luogo pubblico per eccellenza dove poteva esercitarsi informalmente la vigilanza sugli spazi del quartiere da parte degli abitanti stessi. In altre parole, alcuni assiomi dell'urbanistica imperante e indiscussa di quegli anni, come la necessità di progettare quartieri autosufficienti e distaccati dal centro consolidato, la rigida separazione tra traffici carrabili e pedonali nell'intento di garantire protezione, l'adozione dell'asse eliotermico che disponeva i fabbricati in maniera del tutto svincolata dal sistema stradale, per la Jacobs diventano altrettanti motivi di disgregazione del tessuto sociale

21 Per un approfondimento dei contenuti degli approcci securitari e del pensiero dei protagonisti di questo filone di studi e pratiche si rimanda al volume di A. Acierno del 2003, *Dagli spazi della paura all'urbanistica per la sicurezza*, Firenze, Alinea editrice. Pertanto, di seguito si daranno solo sintetici riferimenti ai principali autori.

22 J. Jacobs, (1969), *The Death and Life of the American City*, New York; tr. It., (2000) *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Ed. Di Comunità. Le riflessioni della sociologa americana Jane Jacobs contenute nel suo testo *Vita e morte delle grandi città* costituiscono le fondamenta dell'approccio ambientale alla sicurezza. Il testo, ancora oggi di grandissima attualità, non costituisce un trattato sulla sicurezza ma una proposta di più attenta lettura della città tale da comprenderne le reali dinamiche sociali. I particolari rapporti sociali che caratterizzano la vita dei quartieri delle grandi città, non riscontrabili nei piccoli centri e nei contesti rurali sono oggetto di scrupolosa indagine da parte della Jacobs che ne evidenzia i rapporti ed i riflessi con l'uso dello spazio che ne deriva.

e determinano scarso controllo informale nelle strade, ovviamente poco frequentate e non costituenti tessuto urbano, in termini funzionali e fisici. Si tratta di una vera azione dissacratrice nei confronti dell'architettura modernista, convinta di costruire quartieri più sicuri e tranquilli, segregandone le funzioni, gerarchizzando i traffici e concentrando gli abitanti in edifici multipiano o in "suburbi", e soprattutto distribuendo i fabbricati su grandi distese di "vuoti" (il tappeto verde lecorbusiano) senza gerarchia, funzioni e controllo. La Jacobs sovverte completamente i principi basilari sottesi all'urbanistica modernista, ovvero che i quartieri autonomi e i grandi spazi vuoti garantiscano maggiore tranquillità e sicurezza, dimostrando al contrario che sono proprio le aree periferiche, i grandi parchi e gli spazi occupati dalle infrastrutture ad essere meno controllati e a favorire gli atti criminali e d'inciviltà. E' una visione della città come sistema complesso e dinamico di relazioni sociali in cui lo spazio pubblico urbano è sede di vitalità e varietà, proposta da un'antropologa come era la Jacobs, contro la visione meccanicistica e compositiva degli architetti modernisti.

Negli stessi anni, Elisabeth Wood, tentò di definire alcune regole utili ai progettisti per inserire all'interno del processo progettuale le istanze di sicurezza, sviluppando la teoria del progetto sociale²³. Il lavoro di ricerca dimostrava l'importanza delle scelte progettuali per il miglioramento delle condizioni abitative e degli spazi pubblici, che avrebbero indirettamente

23 Wood E. (1961), *Housing Design: A social Theory*, New York: Citizens' Housing and Planning Counsel of New York.

influito sul controllo informale dello spazio e sulla qualità della vita.

Sul finire degli anni '60 anche Schlomo Angel, allievo di Christopher Alexander²⁴, svilupperà un interessante studio sugli spazi urbani, la loro accessibilità e funzionalità dimostrando lo stretto rapporto tra presenza dei flussi pedonali e occorrenza del crimine, giungendo alla conclusione che la vitalità e la densità d'uso sono elementi fondamentali per la prevenzione del crimine.

Oscar Newman, creatore del concetto di Defensible Space²⁵, metterà successivamente in pratica le riflessioni della Jacobs con un'ampia ricerca sui quartieri periferici di New York e desumendone alcune regole progettuali relative a tipologie edilizie, organizzazione degli spazi aperti (classificati in spazi pubblici, semipubblici, semiprivati e privati) e coinvolgimento delle comunità locali nel consolidamento del senso di "territorialità".

Nel 1971 il criminologo C.R. Jeffrey²⁶ coniò il termine Crime Prevention Through Environmental Design, che ha avuto largo successo in seguito e ancora oggi indica il fondamentale approccio alla prevenzione del crimine

24 L'allievo di C. Alexander pubblicò i risultati della sua ricerca nel volume del 1968 *Discouraging Crime Through City Planning* (Paper no. 75), Berkeley, CA: Center for Planning and Development Research, University of California at Berkeley. È interessante notare come le ricerche di C. Alexander, pur se non orientate direttamente alle tematiche di sicurezza, ne hanno ispirato tuttavia alcuni approfondimenti, non solo in questo lavoro ma soprattutto successivamente con la redazione negli anni '80 della normativa olandese sulla sicurezza, la Police Label Safe Housing, che ha preso spunto nella struttura dal suo noto volume del 1977, *A Pattern Language, Towns – Buildings – Construction*, New York, Oxford University Press. Per gli studi di Alexander sulla vivibilità dei quartieri si veda il sito <http://www.livinneighbourhoods.org>

25 Newman O. (1972), *Defensible Space. Crime prevention through urban design*, Mc Millan, New York e (1996) *Creating Defensible Space*, U.S. Department of Housing and Urban Planning.

26 Jeffrey C.R. (1971), *Crime prevention through environmental design*, Sage, Beverly Hills.

secondo metodiche urbanistiche ed architettoniche, sebbene il contenuto dei suoi studi fosse di tutt'altra natura. L'approccio ambientale per Jeffrey voleva intendere una forte interazione tra uomo e natura, mediata dalle capacità del cervello umano, da cui l'importanza dell'ambiente, anche fisico, in cui si vive per la modifica dei nostri comportamenti. La strada innovativa proposta dal criminologo, per rieducare criminali e formare le giovani generazioni, si fondava sulla costruzione di un ambiente idoneo in cui poter sviluppare attitudini e comportamenti positivi nei confronti dei propri simili.

Le teorie e le sperimentazioni di Newman daranno avvio al filone, più di sperimentazioni pratiche che non di ricerche teoriche ed accademiche, del cosiddetto Cpted²⁷ e più tardi in Europa del Doc²⁸ (Design Out Crime), i cui principi cardine sono il *controllo naturale degli accessi, la sorveglianza naturale, la territorialità e la manutenzione e l'uso continuo dello spazio*.

Queste tecniche prenderanno rapidamente piede negli USA e nei paesi anglosassoni per la semplicità dei principi e la visibilità degli effetti, riguardanti l'organizzazione e la manutenzione dello spazio, che rappresentavano un idoneo strumento per il marketing immobiliare. La sicurezza è diventata progressivamente un "pacchetto" commercializzabile dagli investitori, promotori e costruttori edili, che ha finito anche con

27 Oggi esistono numerose associazioni di progettisti, amministratori ed operatori interessati alla progettazione applicata alla prevenzione del crimine che si riconoscono in questo filone. Si veda a proposito il sito <http://cpted.net>

28 Il Design Out Crime nasce in Europa negli anni '90, ispirandosi al Cpted statunitense ma con il preciso intento di adeguarsi alla città europea e pertanto con alcune distinzioni rispetto al modello originario. Si veda il sito www.e-doca.net

l'influire sul mercato immobiliare, caratterizzato sempre più da una clientela ansiosa e alla ricerca di abitazioni e quartieri sicuri. Questo è uno dei motivi del successo delle tecniche del cpted che hanno informato anche normative edilizie ed urbanistiche in molti stati americani, rendendo la materia più oggetto di facili e banali sperimentazioni immobiliari che non di ricerca scientifica.

A quest'ultima appartengono invece le ricerche negli anni '80 di Alice Coleman²⁹, fondate sull'analisi di migliaia di edifici ubicati nella periferia londinese e tese a dimostrare il rapporto tra design urbanistico e comportamenti devianti, giungendo a fornire alcune regole di buona progettazione per la sicurezza urbana, di Clarke³⁰ con la teoria del *rational offender* secondo la quale il comportamento criminale è il risultato di un processo decisionale razionale che valuta tra le diverse variabili in gioco anche quella della forma dello spazio, che possono anche indurre alla rinuncia a commettere il reato se non vi sono le condizioni ideali per la fuga elevando il rischio di essere identificato o catturato

Dei primi anni novanta è la più nota "teoria delle finestre rotte" di Kelling e Coles³¹ che punta l'attenzione sulla manutenzione dello spazio fisico, segno

29 Coleman A. (1985), *Utopia on trial: vision and reality in planned housing*, Hilary Shipman, London.

30 Clarke R. (1982), *Situational Crime prevention: Successful case studies*, New York, NY: Harrow and Heston. Le teorie di Clarke sono il compimento di studi iniziati già alla metà degli anni '70 da Patricia e Paul Brantingham sul comportamento dei borseggiatori nei quartieri residenziali (cfr. Brantingham P.J. e P.L. (1975), *Residential burglary and urban form*, in *Urban Studies*, 12 (3), october) seguiti da una serie di altre ricerche pubblicate fino agli anni '90. Si ricorda soprattutto il volume *Environmental Criminology* del 1981 che rappresenta la teoria centrale dei due accademici canadesi.

31 Kelling G.L., Coles C.M. (1996), *Fixing broken windows*, The Free Press, New York.

della presenza e della cura degli abitanti nonché delle istituzioni in grado di tenere lontano la presenza dei criminali e soprattutto di frenare altrimenti un rapido processo di declino, fisico e sociale, dei quartieri residenziali.

CAPITOLO TERZO – L'approccio ambientale alla sicurezza e le politiche di sicurezza urbana in Europa

3.1 L'approccio ambientale alla sicurezza in Europa

Le sperimentazioni nordamericane e i modelli del Cpted sono entrati in Europa grazie alle normative e alle applicazioni nel Regno Unito, ma è nel 1987 che a Barcellona vede la nascita, per volontà del Consiglio d'Europa, il FESU³² (Forum Europeo per la Sicurezza Urbana), con sede a Parigi.

Si tratta di una organizzazione internazionale non governativa di comuni e di altri enti territoriali (città, province, regioni o loro associazioni) impegnati a dialogare, riflettere e cooperare sulle politiche e pratiche di sicurezza urbana, con la finalità di stimolare e orientare le politiche locali, nazionali e comunitarie in questo settore. L'organizzazione segna un orientamento diverso nell'affrontare la problematica, rivelando subito una maggiore attenzione per la partecipazione delle comunità locali e proponendo riflessioni anche sulla città esistente, di modello compatto, e non solo soffermandosi sui nuovi quartieri periferici.

In Italia, vede la luce successivamente il FISU³³ (Forum Italiano per la Sicurezza Urbana) nel 1996, che aderisce all'organismo europeo, sorto a valle dell'istituzione due anni prima del progetto "Città Sicure" della regione Emilia Romagna, che ha costituito in Italia l'apripista delle riflessioni e sperimentazioni delle politiche di sicurezza urbana. Il dibattito

32 Il FESU conta oggi più di 300 autorità locali associati tra nazioni e città. L'organismo internazionale ha organizzato una serie di convegni internazionali sulla sicurezza con cadenza generalmente quinquennale, nel 2000 a Napoli. Cfr. il sito web www.fesu.org

33 www.fisu.com

si è aperto all'intero territorio nazionale, sebbene siano le città e gli enti locali del centro-nord i più attivi nella sperimentazione concreta di azioni e nello sviluppo di ricerca ed analisi del territorio. In effetti, la situazione italiana fino agli anni '80 non poneva una particolare attenzione al tema dell'insicurezza, generalmente visto come un problema delle sole periferie, tuttavia dalla metà degli anni '90, e soprattutto con la recente ondata migratoria dai paesi extracomunitari, inizia a formarsi una consapevolezza ed anche un'amplificazione delle paure e delle istanze di sicurezza.

Bisogna porre in evidenza che nel nostro paese le sperimentazioni e le applicazioni concrete dei modelli di sicurezza sopra citati, provenienti dai paesi anglosassoni, sono relativamente poche ed il vero interesse alle pratiche si sviluppa più in ambito accademico³⁴ che non nelle amministrazioni locali e nel settore immobiliare e delle costruzioni.

³⁴ Nell'accademia italiana è il *Laboratorio di Qualità Urbana e Sicurezza* del DIAP del Politecnico di Milano, diretto da Clara Cardia e sorto nel 1997, ad interessarsi per primo delle problematiche di sicurezza e qualità dello spazio urbano. Analogamente *Transcrime* dell'Università di Trento, di matrice criminologica e sociologica s'interessa della problematica. A questi bisogna aggiungere l'università di Firenze con gli studi a prevalente carattere sociologico del gruppo di Giandomenico Amendola del dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio.

3.2 Cinque profili di politiche di sicurezza urbana in Europa

3.2.1 Italia

La questione sicurezza in Italia è diventata ben presto un tema politico, soprattutto a scopo elettorale come dimostra l'enfasi posta al tema da tutti gli schieramenti politici, che ha dirottato le politiche e le azioni verso i modelli tradizionali repressivi³⁵ oscurando le sperimentazioni e le riflessioni fornite anche dal mondo accademico.

La recente legislazione italiana in materia di sicurezza³⁶ dimostra l'orientamento politico che si è voluto dare al tema della sicurezza urbana - tutto delimitato entro i confini della repressione - e la mancata sperimentazione, se non in rare occasioni, di modelli alternativi attenti anche all'organizzazione dello spazio e alla partecipazione comunitaria³⁷. La legislazione ha attribuito al sindaco poteri integrativi, che si sono sostanziati nell'emanazione di ordinanze contro l'accattonaggio, i lavavetri, la prostituzione, l'occupazione abusiva di immobili oppure ha individuato vie preferenziali e facilitazioni per la creazione di nuovi centri di accoglienza per gli immigrati.

35 Si veda a riguardo la tesi di dottorato di Angelino Mazza pubblicata nel testo Mazza A. (2009), *La deriva securitaria nel governo degli spazi pubblici*, Aracne ed., Roma. La ricerca, che mette a confronto casi italiani ed esteri, evidenzia il carattere securitario delle politiche di sicurezza attuate in Italia negli ultimi anni.

36 In Italia la questione sicurezza, affrontata con l'approccio sostanzialmente repressivo, ha condotto all'emanazione della legge 24 luglio 2008, n. 125 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*" e successivamente al decreto del 5 agosto 2008 del Ministro dell'Interno.

37 Per una attenta rassegna delle pratiche ed esperienze delle politiche di sicurezza in Italia si consulti il sito del FISU, nel quale sono riportati la maggioranza degli interventi realizzati nel nostro paese, soprattutto concentrati nel centro-nord. Per la regione Campania, si veda il sito di Pol.i.s. (politiche integrate di sicurezza), www.polis.regione.campania.it

La sicurezza urbana, seppur non chiaramente definita negli atti normativi, è stata interpretata soprattutto come attuazione di azioni repressive finalizzate alla migliore fruibilità dello spazio pubblico, senza fornire elementi di reale risoluzione dei conflitti tra i diversi gruppi sociali coinvolti, che non sempre sono costituiti da criminali ma talvolta rappresentano istanze diverse, e soprattutto senza fare alcun riferimento alla gestione degli usi e alla forma della città che pure svolgono un ruolo all'interno della multiforme natura del problema. Pur riconoscendo la necessità di repressione del crimine nello spazio pubblico, cui bisogna rispondere con fermezza da parte dello stato e degli enti locali per quanto di loro competenza, va evidenziata una debolezza nell'interpretazione della sicurezza urbana da parte del legislatore e della politica, che finisce con l'assimilarsi e sovrapporsi alla sicurezza pubblica, tradizionalmente nelle competenze di magistratura e forze dell'ordine.

Il dibattito europeo ha visto, inoltre, dalla metà degli anni '90 fino alla metà degli anni 2000, il tentativo di traduzione delle riflessioni e delle pratiche sperimentate in una normativa standardizzata, di cui si è fatto carico la Commissione Tecnica 325 (TC 325) dell'organismo di standardizzazione europeo, analizzando quanto si era già prodotto in precedenza nei paesi europei e nord americani, e costruendo una metodologia condivisa di approccio alla sicurezza urbana. Il risultato del lavoro di più di dieci anni di incontri e revisioni dei testi, è una sorta di manuale, codificata nel CEN

ENV 14383-2³⁸ che costituisce un tentativo di fornire una metodologia comune di azione per affrontare i distinti problemi di sicurezza nei differenti contesti territoriali. Lo standard è stato approvato nella sua versione definitiva nel 2006 e in Italia è inserito nelle norme UNI.

3.2.2 Francia

Paesi come la Francia e il Regno Unito sono passati ad una fase operativa inserendo l'applicazione dello standard all'interno delle legislazioni nazionali.

In Francia, già nel 1995 il Code de Urbanisme all'art. L 111-3-1 dichiarava la necessità di inserire il tema della sicurezza urbana nelle trasformazioni del territorio, ponendo le basi della prevenzione della criminalità nell'urbanistica e nell'edilizia, rendendo obbligatorio uno studio di sicurezza pubblica, E.S.S.P. (*étude de sûreté et de sécurité publique*).

Lo Studio di Sicurezza Pubblica si ispira con specifico riferimento allo standard europeo e si compone: di una diagnosi del contesto sociale ed urbano verificandone l'interazione con il progetto; dell'analisi del progetto in un ottica dei rischi di sicurezza che esso può comportare; della proposizione di misure progettuali, in particolare per quanto riguarda strade e spazi pubblici e, qualora il progetto preveda nuove edificazioni, relative anche all'impianto, alla destinazione d'uso e gestione, all'architettura, alle dimensioni, alla salubrità, al fine di prevenire e ridurre i rischi di sicurezza

38 Il CEN è il Comité Européen de Normalisation che s'interessa della redazione di normative standardizzate la cui adozione resta sul piano volontario e non ha forza di prescrizione legislativa, tuttavia i paesi europei possono introdurre l'uso e renderlo obbligatorio nelle leggi nazionali. Cfr. il sito web <http://www.cen.eu>

pubblica evidenziati nella diagnosi, nonché di facilitare l'intervento delle forze dell'ordine e dei soccorsi.

Si tratta della normativa più avanzata in Europa in termini di sperimentazione dello standard, non solo per l'obbligo di legge ma soprattutto per i contenuti, sebbene limitata per adesso solo ai progetti di nuovi insediamenti o di grandi attrezzature e non trova applicazione nei quartieri esistenti.

Nel prossimo capitolo sarà dedicato specifico approfondimento alla normativa francese.

3.2.3 Regno Unito

Nel Regno Unito esiste già da anni, invece, la SBD³⁹ (Secured by Design) che è certificazione di qualità, sorta per iniziativa politica al fine di incoraggiare l'industria delle costruzioni ad adottare misure preventive del crimine nella progettazione edilizia e urbana riducendo le opportunità per il crimine e la percezione d'insicurezza, creando un ambiente più sicuro e rassicurante.

3.2.4 Spagna

La Spagna non ha una legge nazionale specifica che s'interessa al tema ma alcune Comunità Autonome, con proprie normative, stanno incorporando principi progettuali attenti alla sicurezza urbana, soprattutto per quanto riguarda la coesione sociale e gli usi differenziati del suolo, favorendo la mixité sociale e delle funzioni negli insediamenti urbani.

³⁹ Cfr. www.securedbydesign.com

Negli ultimi venti anni, in alcuni casi come quello di Madrid⁴⁰, le recenti grandi trasformazioni immobiliari hanno determinato la nascita di quartieri chiusi e monoclasse, una sorta di *gated communities*, con una forte richiesta di polizia privata per la loro sorveglianza. Questo fenomeno ha spinto amministratori e ricercatori a riflettere e sperimentare soluzioni alternative⁴¹. Contro questa tendenza non si è espressa la recente legge nazionale del suolo, ma la Catalogna, per esempio, ha proposto misure che la mettono a freno. La regione di Barcellona si è messa in evidenza certamente anche per l'attuazione di studi analitici e di alcuni interventi di rigenerazione urbana.

3.2.5 Olanda

L'Olanda, in qualche misura, può essere considerata il paese che ha maggiormente contribuito alla stesura dello standard europeo perché, con la sua normativa nazionale, la Police Label Safe Housing⁴², ne ha ispirato la struttura, e vanta un elevato numero di sperimentazioni concrete testimoniate anche dalla diffusione di ditte e gruppi di progettazione che forniscono consulenza in materia di sicurezza urbana⁴³.

In Italia la normativa proposta dal comitato di standardizzazione europeo è rimasta prevalentemente una conoscenza limitata ai pochi addetti ai lavori,

40 Cfr. il volume Acierno A., Mazza A., a cura di (2008), *Città in trasformazione. L'esplosione urbana di Madrid*, Aracne edizioni, Roma.

41 A proposito si veda il blog di José Fariña Tojo, direttore del DUyOT del Politecnico di Madrid, con interessanti riflessioni in merito, <http://elblogdefarina.blogspot.com/>.

42 Nel sito del *Design Out Crime* europeo (<http://www.e-doca.eu>), non a caso in lingua olandese ed inglese, sono presenti numerosi riferimenti alle attività olandesi. Il sito è nato su iniziativa di professionisti olandesi che s'interessano alla sicurezza urbana da decenni, in particolare Paul van Soomen.

43 Si confronti, per esempio, il sito della società di consulenza, creata nel 1984 da Paul van soomen (<http://www.dsp-groep.nl>), che conta attualmente più di 60 professionisti, specializzata in sicurezza urbana.

soprattutto in ambito accademico⁴⁴ e di qualche amministrazione locale più sensibile.

Lo standard sembra costituire al momento lo sforzo comune europeo più avanzato, in termini di operatività, e condensa gli approcci del cpted con le istanze partecipative più consone al contesto del vecchio continente, rappresentandone anche un estratto della ricerca pregressa.

Lo standard è costituito da un processo di azioni più che da regole prescrittive rigide, e deve costruirsi con la partecipazione dei cittadini, degli amministratori, dei rappresentanti della polizia locale, dei progettisti e di tutti i soggetti in qualche modo coinvolti nella ricerca di specifiche soluzioni a particolari problemi che si manifestano in determinati contesti. Lo standard sottolinea ancora una volta la distinzione tra le problematiche di prevenzione di alcuni crimini spaziali dalla prevenzione della percezione di insicurezza, che devono essere considerati questioni diverse e vanno affrontate con strumenti e mezzi differenti. Questi ultimi sono espressi sotto forma matriciale di strategie e misure implementabili negli interventi di recupero e/o rigenerazione urbana dei quartieri.

Lo strumento offerto dal CEN deve considerarsi, tuttavia, un tentativo di soluzione delle problematiche di sicurezza, la cui efficacia ed efficienza sono tutte da dimostrare e soprattutto non ritengo applicabile in tutte le

44 Nel 2007 è stata pubblicata la versione italiana dello standard, a cura del *Laboratorio di Qualità Urbana e Sicurezza* del DIAP del Politecnico di Milano. Un commento alla normativa, nella sua versione in fieri, è contenuta nel volume di Acierno A. del 2003 prima citato. Acierno ha avuto l'opportunità, alla fine degli anni '90, di conoscere l'olandese Paul van Soomeren, principale estensore dello standard, che gliel'ha trasmesso le prime versioni.

situazioni concrete. Ha certamente il merito di fornire una guida flessibile e non si presenta rigido, così come potrebbe apparire uno standard, e anche nelle parti più manualistiche, le schede operative inserite nelle appendici, si presentano sotto forma di matrici di possibili azioni implementabili. Ciò nonostante, lo standard sembra adeguato ad affrontare problemi limitati e circostanziati, e non è in grado di dare risposte a problemi strutturali che spesso costituiscono la matrice principale della diffusione di comportamenti incivili e/o devianti.

CAPITOLO QUARTO - La valutazione della sicurezza nella progettazione architettonica e urbana in Europa

4.1 Caso studio: la prevenzione della criminalità in Francia

La prima nazione europea che ha avvertito l'esigenza di porre l'attenzione sulla prevenzione della criminalità e ad accendere un dibattito sulla sensazione di insicurezza è stata la Francia che già dagli anni Settanta del secolo scorso con la commissione Peyrefitte (1977) elabora un rapporto dettagliato sull'evoluzione dei fenomeni criminali in Francia con una tendenza piuttosto securitaria⁴⁵.

Il rapporto, dopo aver descritto nella prima parte la situazione della criminalità e il modo di sentire l'insicurezza da parte dei cittadini, analizza le situazioni che determinano un aggravio dei fenomeni violenti e la conseguente crescente paura degli abitanti, individuando specifici contesti e relativa esposizione al rischio della popolazione. Nell'ultima parte vengono proposte, sotto forma di raccomandazioni, modi di intervento sulle problematiche securitarie.

Il rapporto Peyrefitte rappresenta il primo documento scientifico prodotto da uno Stato europeo sul tema della sicurezza urbana e contenente in primo luogo l'innovativa dichiarazione della necessità di un approccio

⁴⁵ La particolare attenzione rivolta da Peyrefitte nella sua relazione gli comporta la nomina a Ministro della Giustizia e guardasigilli da parte del presidente della repubblica Valéry Giscard d'Estaing. Sebbene la relazione fosse improntata a principi liberali, Peyrefitte durante il suo dicastero fu espressione di una politica alquanto repressiva tanto da emanare nel 1980 la legge *Sécurité et liberté* che prevedeva severi strumenti di repressione contro la criminalità allora in forte aumento. Il provvedimento del 1980 fu successivamente abolito l'anno successivo a seguito dell'elezione di François Mitterrand alla presidenza della repubblica.

multidisciplinare al problema della sicurezza con approfondimenti ed analisi sui fattori che generano la sensazione di insicurezza anche in relazione al ruolo dei mass media.

Di notevole importanza per quanto ci riguarda è l'assunto che la progettazione architettonica e urbanistica possono avere un ruolo determinante nel contrastare o incentivare criminalità e violenza urbana.

Nel 1982 una Commissione dei sindaci presieduta da G. Bonnemaïson affronta il tema del contrasto alla criminalità e produce una relazione conclusiva dalla quale emerge sostanzialmente una politica di prevenzione più che di repressione da rivolgere all'ambiente sociale e ai giovani in particolare.

Con la relazione Bonnemaïson si apre una nuova stagione in cui le politiche pubbliche di contrasto alla criminalità cercano di stabilire un giusto equilibrio tra la repressione e la prevenzione.

Anticipando di dieci anni il decreto ministeriale Cresson la relazione, ha anche preconizzato l'istituzione del Consiglio Nazionale di Prevenzione delle Delinquenza (CNPD), di Consigli Dipartimentali (CDPD) e Consigli Comunali di Prevenzione della Delinquenza (CCPD) incaricati di individuare specifiche politiche di prevenzione e rispondenti al “*bipartisme* d'azione tra Stato e comunità locali”.

La *Loi de décentralisation* del 1982 modifica profondamente l'ordinamento dello Stato francese avviando il processo di decentramento verso il livello locale delle funzioni statali anche in materia di sicurezza; tra le principali

innovazioni introdotte dalla legge Deferre occorre ricordare l'istituzione dei Dipartimenti ai quali vengono attribuite specifiche competenze.

Anche le politiche e gli interventi sulla sicurezza urbana vengono parzialmente delegati a livelli più vicini alle singole "collettività territoriali".

Il decreto Cresson del 1992 istituisce due importanti organi in materia di sicurezza: il Consiglio Dipartimentale di Prevenzione del Crimine e il Consiglio Comunale per la Prevenzione del Crimine.

Il primo, presieduto dal prefetto e composto da rappresentanti dello Stato centrale, del governo locale (consiglio generale), dei servizi dipartimentali ed esponenti della società civile, ha compiti specifici in materia di sicurezza ed in particolare attua interventi di interesse generale per la sicurezza nel Dipartimento promuovendo il confronto delle esperienze condotte in materia di prevenzione.

Il secondo organismo, la cui istituzione è facoltativa, ha lo scopo di monitorare le azioni preventive condotte nell'ambito comunale e definire obiettivi e strategie che il Comune e lo Stato insieme possono intraprendere per la prevenzione del crimine e per aiutare le vittime di reati.

Il Consiglio Comunale di Prevenzione del Crimine, presieduto dal Sindaco e composto da delegati dello Stato e del Comune, prevede la nomina in uguale misura dal Prefetto e dal Sindaco, a titolo consultativo, di rappresentanti della società civile qualificati in materia.

È prevista anche la possibilità che i Consigli Comunali di prevenzione del crimine operino in consorzio (Consigli Intercomunali) su un territorio più

esteso.

L'importante struttura organizzativa prevista dal decreto ministeriale del 1992 non è però dotata di strumenti operativi efficaci che saranno istituiti soltanto cinque anni più tardi con i Contratti Locali di Sicurezza.

La *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS)* approvata dal Parlamento francese nel 1995 rappresenta la prima legge che si propone di affrontare il tema della sicurezza in maniera completa conseguente alla fase preparatoria costituita dai rapporti di ricerca e dall'istituzione di organi amministrativi locali.

Il primo articolo della legge recita infatti: “La sicurezza è un diritto fondamentale e una delle condizioni per l'esercizio delle libertà individuali e collettive. Lo Stato deve garantire la sicurezza vigilando, in tutto il territorio della Repubblica, sulla difesa delle istituzioni e degli interessi nazionali, sul rispetto delle leggi, sul mantenimento di pace e ordine pubblico, sulla protezione di beni e persone.

Il primo titolo della legge riporta gli orientamenti generali delle politiche di sicurezza e la definizione dei compiti delle forze di Polizia e relativi mezzi.

Di notevole interesse per il nostro studio è il secondo titolo della LOPS dedicato agli strumenti attuativi degli orientamenti previsti nel primo titolo ed in particolare l'art. 11 che modifica il Codice dell'Urbanistica del 1954⁴⁶ introducendo l'obbligo degli studi di impatto sulla sicurezza per tutti i nuovi progetti che “per loro importanza, localizzazione e caratteristiche possono

⁴⁶ In Francia il diritto è amministrato nelle diverse materie attraverso codici, ossia raccolte di leggi, che possono essere modificati da leggi del Parlamento.

incidere sulla protezione delle persone e dei beni contro le minacce e le aggressioni”.

Le disposizioni contenute all'interno della LOPS rappresentano tuttavia soluzioni e risposte specifiche a problemi la cui soluzione richiede la costruzione di un sistema di azioni integrate non soltanto a carattere regolamentare o normativo.

In tale ottica si può inquadrare la successiva istituzione con decreto dell'8 marzo 1995 di Commissioni Consultative Dipartimentali per la Sicurezza e l'Accessibilità in seno alle quali è instaurata una Sottocommissione per la sicurezza pubblica avente inizialmente soltanto funzione consultativa per le forze di Polizia in merito a regolamenti di prevenzione degli incendi, di accessibilità dei disabili e di gestione degli spazi pubblici in occasioni di grandi eventi.

Una importante affermazione di principio è contenuta all'interno della circolare del 28 ottobre 1997 che attribuisce alla sicurezza il ruolo di “fondamenta dell'edificio della Repubblica” per l'esercizio di tutte le libertà. La circolare riconosce che la sicurezza non può essere solo compito delle forze dell'ordine così come la percezione d'insicurezza non deriva soltanto dal buon operare di queste ultime; la sicurezza dipende da diversi fattori: coesione sociale, coscienza civica, qualità della vita. Questi fattori risultano per buona parte di competenza delle comunità locali e della società civile chiamata ad intraprendere le opportune iniziative.

Per questo motivo la circolare suggerisce l'organizzazione di un partenariato

attivo e permanente tra tutti i soggetti che, a livello locale, sono in grado di fornire un contributo alla sicurezza, principalmente i sindaci e gli attori della vita sociale, attraverso lo sviluppo di una “polizia di prossimità” nuovo approccio operativo, ispirato dall'esigenza di avvicinare sempre di più ai cittadini le forze di polizia, tramite i suoi operatori.

I Contratti Locali di Sicurezza (CLS), introdotti dalla circolare interministeriale del 1997, costituiscono lo strumento principale di una politica di sicurezza che privilegia l'educazione alla cittadinanza come asse della prevenzione, la prossimità come obiettivo di ristrutturazione e rifunzionalizzazione degli organi di polizia e l'efficienza attraverso un rafforzamento dell'azione congiunta di tutti coloro che sono coinvolti nel mantenimento della sicurezza.

I CLS promossi dal Prefetto sono coordinati a livello locale dai Consigli Comunali di Prevenzione della Delinquenza (CCPD) la cui istituzione consente la creazione di nuove forme di concertazione tra lo Stato, i suoi rappresentanti, il terzo settore e il settore privato.

L'elaborazione di un CLS comprende innanzitutto la definizione del territorio al quale di riferisce (Comune o raggruppamento di Comuni quando i fenomeni delinquenziali siano comuni a più città).

Si passa poi alla predisposizione di una Diagnosi Locale di Sicurezza (DLS) che comprende una verifica in termini qualitativi e quantitativi della situazione locale riguardo alla delinquenza, una valutazione della percezione di insicurezza ed un'analisi in grado di stimare l'adeguatezza delle risposte

fornite. La DLS è uno strumento di supporto alle decisioni che prepara direttamente le direttrici di azione pubblica concertate tra tutti coloro che hanno competenza in materia di sicurezza mettendo in luce disfunzioni e inadeguatezze e definendo priorità e obiettivi specifici.

I Contratti Locali di Sicurezza si configurano come strumento innovativo innanzitutto perché sono dei veri e propri contratti legali stipulati tra tutti coloro che operano nel campo della sicurezza secondo una logica multidisciplinare e multisetoriale.

In secondo luogo essi hanno una struttura organizzativa che opera con obiettivi specifici e soprattutto con il finanziamento dello Stato.

Per quanto attiene all'aspetto valutativo nella circolare istitutiva dei Contratti Locali di Sicurezza viene chiaramente enunciato che “E' necessario dotarsi a tutti i livelli di strumenti che consentano di procedere a delle valutazioni al fine di realizzare costantemente gli aggiustamenti necessari”.

Per questo motivo vengono utilizzati degli indicatori di efficacia (d'attività) e di risultato per valutare la pertinenza delle risposte fornite e permettere al contratto di restare dinamico e di adattarsi ai successivi cambiamenti. Veri e propri diari di bordo sono concepiti per il monitoraggio dell'attuazione dei CLS: essi utilizzano statistiche sull'efficacia ed altre che tracciano l'evoluzione della delinquenza. Ciò per misurare l'evoluzione del livello di soddisfazione della popolazione riguardo alle diverse risposte fornite dalla mano pubblica e l'evoluzione della percezione d'insicurezza.

La valutazione del CLS diventa anche strumento di concertazione con la popolazione per la raccolta di elementi sulla sua percezione delle evoluzioni in materia di sicurezza.

La valutazione è dunque nelle sue diverse componenti la base necessaria per l'attualizzazione e l'aggiustamento continuo del contratto.

Nel 2002 un decreto modifica la struttura organizzativa e le competenze dei Consigli Comunali di Sicurezza che assumono il nome di Consigli Locali per la Prevenzione e la Sicurezza e devono preferibilmente riunirsi in consigli intercomunali quando ne ricorrano particolari condizioni.

Lo stesso decreto, dopo aver ribadito il ruolo dei Consigli Dipartimentali con a capo il Prefetto, istituisce le Conferenze Dipartimentali di Sicurezza, presiedute dal Prefetto e dal Procuratore della Repubblica che hanno sostanzialmente il compito di coordinamento, attuazione ed armonizzazione all'interno del Dipartimento delle politiche del Governo nazionale in materia di sicurezza.

Bisogna segnalare che per quanto attiene alla prevenzione ambientale del crimine soltanto Lione con l'istituzione all'interno del Contratto Locale di Sicurezza del 1998 di un gruppo di ricerca "Prévention situationnelle" riconosce al progetto urbano il ruolo fondamentale di generatore di fattori favorevoli allo sviluppo della delinquenza e della sensazione di insicurezza.

4.2 Dalle politiche pubbliche alla prevenzione tecnica della delinquenza: lo studio di sicurezza pubblica (E.S.S.P.)

La legge del 21 gennaio 1995 del governo francese ha posto le basi della prevenzione tecnica della delinquenza nell'urbanistica e nel settore delle nuove costruzioni con l'articolo 11 che ha reso obbligatorio uno studio di sicurezza pubblica (E.S.S.P.), nell'ambito degli studi preliminari alla realizzazione dei progetti di pianificazione del territorio, delle attrezzature pubbliche e dei programmi di edilizia, che per importanza, localizzazione o caratteristiche intrinseche possono avere delle incidenze o riflessi sulla protezione delle persone e dei beni contro le minacce e le aggressioni.

La legge n° 2007-297 del 5 marzo 2007 relativa alla prevenzione della delinquenza ha modificato questo articolo specialmente per prendere in considerazione l'evoluzione del diritto urbanistico a partire dal 1995.

Il decreto n° 2007-1177 del 3 agosto 2007 del Consiglio di Stato, stabilisce in che modo è rivolta l'attenzione alla sicurezza pubblica nei procedimenti amministrativi; allo stesso modo individua i progetti di pianificazione, delle attrezzature pubbliche e dei programmi di edilizia per i quali è obbligatorio la realizzazione di uno studio di sicurezza pubblica. Il suddetto decreto fissa il contenuto dello studio di sicurezza pubblica (E.S.S.P.) e modifica il titolo III del decreto n° 95-260 relativo alla commissione consultiva dipartimentale di sicurezza e di accessibilità istituendo a capo di quest'ultima una sottocommissione dipartimentale per la sicurezza pubblica incaricata dell'istruttoria degli E.S.S.P. nel quadro dei programmi di

pianificazione e costruzione. Nel testo del decreto del Consiglio di Stato viene chiaramente enunciato che: *”L’obiettivo di questo dispositivo è di fare in modo che la prevenzione della delinquenza nell’urbanistica e nell’edilizia sia presa in debita considerazione dai committenti allo stesso modo dello sviluppo sostenibile e delle caratteristiche ambientali, urbane e sociali.*

La delinquenza comprende tutti quei fenomeni come l’inciviltà, gli atti vandalici, la malavita o la criminalità ed anche il rischio terrorismo a seconda del contesto territoriale di riferimento”.

La sua prevenzione non può dunque essere attuata in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, dove le sfide sono di nature diverse.

In generale con la realizzazione di studi di sicurezza nelle più importanti operazioni di pianificazione e di nuova costruzione, la legge impone ai committenti e alle autorità pubbliche l’impiego di strumenti nuovi perfezionando pratiche fino ad oggi molto empiriche ed aleatorie. Li invita anche a rafforzare le loro capacità d’ascolto e di dialogo.

Si nota che l’obbligo di realizzare uno studio di sicurezza pubblica è volontariamente ristretto dal decreto agli interventi più importanti.

Essi comprendono, negli agglomerati urbani con più di 100.000 abitanti, la costruzione di edifici aperti al pubblico di prima categoria e la realizzazione di zone di edilizia convenzionata di oltre 100.000 mq.

La circolare interministeriale del 1° ottobre 2007 chiarisce il contenuto del E.S.S.P. e spiega il meccanismo decentralizzato di estensione dell’obbligo di

realizzazione di una E.S.S.P. su territori e per operazioni di dimensioni più ridotte. In tal modo lo Stato con decreto può definire su tutto il territorio dipartimentale, i perimetri dentro i quali l'obbligo è vigente (edifici aperti al pubblico di categoria inferiore alla prima e operazioni al di sotto di alcune soglie). Tale perimetrazione avviene attraverso un delegato dello Stato e in stretta collaborazione con gli Enti locali, sindaco *in primis*, che può chiederne l'istituzione o esprimersi in merito ad eventuali proposte.

Il testo della suddetta circolare ha come spirito fondamentale una migliore considerazione della sicurezza nella pianificazione e nella progettazione architettonica e urbana

Le forme urbane ed architettoniche non sono dei fattori criminogeni, ma la loro organizzazione e la loro disposizione possono creare le condizioni favorevoli per la commissione di reati. Al contrario, l'organizzazione dello spazio può determinare le condizioni favorevoli alla tranquillità e al "miglior vivere insieme". Le forme urbane ed architettoniche devono dunque offrire tutte le opportunità per creare e sviluppare delle relazioni sociali specialmente attraverso la qualità degli spazi pubblici e degli edifici.

Con questo spirito, la sicurezza intesa come risposta al rischio di delinquenza diventa, quando è ben integrata, una risorsa e non un vincolo per tutti quelli che partecipano all'elaborazione, alla realizzazione e alla gestione di un edificio o di uno spazio urbano.

Gli atti di delinquenza rientrano nel campo intenzionale e comprendono tutte le minacce volontarie fatte alle persone, ai beni, agli edifici, alle

infrastrutture, alle attrezzature, alle installazioni, alle reti (di trasporto, di energia, d'informazione), agli interessi, all'immagine ecc. Essi riguardano una vasta gamma di fatti e di avvenimenti che vanno dalla semplice inciviltà, che deriva dalla scorrettezza o dalla maleducazione, fino all'attentato terroristico.

Lo studio di sicurezza pubblica (E.S.S.P.) deve consentire l'articolazione di due approcci: l'uno che integri tecniche e mezzi in grado di favorire la attenta valutazione della sicurezza delle persone e dei beni, l'altro orientato invece sulla qualità della pianificazione e delle costruzioni.

L'evoluzione verso una maggior qualità urbana ed edilizia, e dunque verso un modello di sviluppo sostenibile, è completata dalla valutazione della sicurezza nei progetti di urbanistica e di architettura.

Così, il modello di prevenzione tecnica della delinquenza voluto dal legislatore francese mira ad instaurare un dialogo, il più a monte possibile, tra i committenti e l'autorità amministrativa. Questo dialogo permette di considerare in maniera utile ed efficace la sicurezza nelle costruzioni e nell'urbanistica. Lungi dal voler stabilire delle norme per l'architettura o lo spazio urbano, lo spirito della circolare interministeriale risiede maggiormente nella messa a punto di un processo di valutazione della sicurezza nei progetti di pianificazione e di nuova costruzione e nell'instaurazione di un dialogo tra i committenti e la sottocommissione dipartimentale per la sicurezza pubblica che ne garantisca l'efficacia e la qualità.

Peraltro, bisogna sottolineare la coerenza tra il dispositivo così creato dalla nuova regolamentazione francese e quello promosso dai diversi documenti europei sulla prevenzione della delinquenza attraverso l'urbanistica e la progettazione degli edifici. A questo riguardo, le produzioni del Comitato Europeo di Normalizzazione costituiscono, parallelamente alla guida metodologica elaborata dalla DGHUC (Direzione Generale dell'Urbanistica, dell'Habitat e delle Costruzioni), la DGPN (Direzione Generale della Polizia Nazionale) e la DIV (Delegazione Interministeriale alla Città e allo Sviluppo Sociale Urbano), delle risorse utili all'insieme degli attori coinvolti in questo processo (amministratori locali, committenti, imprese, membri della sottocommissione per la pubblica sicurezza).

4.3 L'analisi del testo del decreto n° 2007-1177 del 3 agosto 2007 del Consiglio di Stato francese

4.3.1 Il contenuto dello studio di sicurezza pubblica

Lo schema dell'E.S.S.P. deve potersi adattare ai differenti progetti interessati (edifici aperti al pubblico, operazioni di pianificazione) e alle diverse realtà locali per giungere alla scelta delle misure specifiche e pertinenti al contesto del progetto. Non possono adoperarsi procedure stereotipate per qualsiasi progetto, contesto sociale e geografico. Per tale motivo il metodo proposto pone l'accento sulla realizzazione di una diagnosi in grado di guidare i committenti nella scelta delle misure da adoperare per prevenire al meglio la delinquenza. Una guida metodologica⁴⁷ espone nei particolari il contenuto di tale studio; per di più presenta un certo numero di domande ricorrenti e di questionari relativi a esperienze locali. Essa costituisce una risorsa utilizzata dagli attori locali coinvolti nel processo di valutazione della sicurezza.

4.3.2 La diagnosi

L'obiettivo della diagnosi è quello di identificare i rischi, di comprendere l'insieme dei fenomeni in atto e catalogare le risposte esistenti. Deve consentire al committente di determinare con cognizione di causa gli obiettivi di sicurezza privata e pubblica ritenuti necessari e il loro ordine di priorità per elaborare delle raccomandazioni pertinenti. In un approccio preventivo, questa analisi permetterà di identificare le organizzazioni degli

⁴⁷ *Guide des études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de construction*, La documentation française, Parigi 2007

spazi urbani che permetteranno di rispondere alle questioni esistenti e future in materia di sicurezza.

In primo luogo, la diagnosi permette di rispondere a due grandi domande.

La prima riguarda l'identificazione e la comprensione del contesto sociale e urbano in cui si inserisce il progetto.

La seconda si riferisce alla natura ed al livello dei rischi a cui sono esposte le persone ed i beni (minaccia agli interessi fondamentali, minaccia all'integrità fisica delle persone, minaccia all'ordine pubblico e alla tranquillità, minaccia alla sensazione di sicurezza, minaccia ai beni).

A seconda del contesto socio-urbano, della natura del progetto e della vulnerabilità dell'edificio, i rischi da prendere in considerazione riguardano potenzialmente una vasta gamma di fatti e di avvenimenti che vanno dalla sensazione di insicurezza e di inciviltà ai crimini ed ai delitti più gravi. Questa identificazione dei rischi deve essere effettuata sulla base di una fine conoscenza del contesto sociale, sia da un punto di vista sociale che urbanistico.

Che si tratti della comprensione del contesto socio-urbano o dell'identificazione dei rischi, possono essere utilizzati un certo numero di strumenti che consentono una combinazione di approcci qualitativi e quantitativi:

- manutenzione a cura degli attori istituzionali (comunità locali, servizi pubblici, partner socio-economici, associazioni civiche, commerciali ecc.);

- analisi degli studi esistenti (diagnosi locale di sicurezza, contratto locale di sicurezza, monografie di quartiere, diagnosi preventiva al progetto di riqualificazione urbana, studi socio-urbani...);
- dati statistici istituzionali;
- confronti con le parti coinvolte (attori istituzionali pubblici ma allo stesso modo privati, associazioni civiche ecc.) che costituiscono una risorsa importante per fare un quadro della situazione (sul piano sociale, urbano e in materia di identificazione dei rischi).

Il raffronto tra le informazioni ottenute consente in prospettiva di determinare meglio i diversi parametri di un contesto. Poiché si appoggiano ad una prima fase descrittiva, i due approcci qualitativo e quantitativo hanno senso solo se si includono in un metodo analitico al fine di comprendere meglio l'interazione tra il progetto e il suo ambiente circostante e le minacce verificatesi o potenziali da prevenire a mezzo di disposizioni spaziali, organizzative e costruttive.

L'accesso a questi dati solleva tuttavia delle questioni che devono essere regolate al meglio in funzione dei contesti locali e della natura dei progetti che costituiranno l'oggetto di tale studio.

La richiesta di comunicazione di questi dati fatta dal committente dell'E.S.S.P. sarà indirizzata al prefetto, e più in particolare al segretario della commissione dipartimentale per la sicurezza pubblica.

Questa procedura deve essere privilegiata non solo con riguardo all'oggetto della richiesta ma anche perché fornirà l'occasione di un primo incontro per

instaurare il dialogo tra la sottocommissione e il committente per la valutazione della sicurezza nel progetto.

Bisogna altresì considerare che i professionisti chiamati ad organizzare lo studio dovranno poter disporre dei dati relativi all'evoluzione della delinquenza di strada per un periodo di quattro anni escluso quello in corso, sul territorio del comune o dei comuni dove ha luogo l'intervento di nuova costruzione o di pianificazione. Dati più precisi in termini di "perimetro d'infrazione o di territorialità" potranno, all'occorrenza, essere trasmessi in funzione della natura del progetto e della sua sensibilità.

Direttive della polizia e della gendarmeria nazionali preciseranno le condizioni di attuazione di queste nuove disposizioni e determineranno la natura e le modalità di comunicazione dei dati statistici che possono essere diffusi.

4.3.3 L'analisi delle caratteristiche del progetto

Una volta effettuata la diagnosi, l'E.S.S.P. deve analizzare le caratteristiche del progetto sotto il profilo della sicurezza. Questa analisi del progetto viene fatta con un duplice obiettivo:

- l'identificazione dei rischi che sono suscettibili di essere prodotti dal progetto in sé;
- l'analisi del modo in cui il progetto risponde ai rischi evidenziati dalla diagnosi.

Una volta realizzata l'identificazione dei rischi, si passa ad analizzare il progetto in sé per constatare gli effetti indotti suscettibili di essere generati e

come il progetto risponde in parte ai rischi identificati.

Per fare questo è necessaria una lettura dei progetti sotto il profilo della sicurezza.

La realizzazione della diagnosi e l'analisi del progetto sono finalizzati all'identificazione dei rischi rinvenuti sul progetto e sul suo ambiente circostante, sia che si tratti di rischi indotti dal progetto stesso (nel caso di edificio sensibile ad esempio) sia che si tratti di un rischio legato alle interazioni tra il progetto ed il suo ambiente circostante.

Su questa base, il committente deve essere in grado di formulare e giustificare le diverse misure proposte per:

- prevenire e ridurre i rischi in termini di sicurezza pubblica evidenziati nella diagnosi e nell'analisi del progetto;
- facilitare le missioni di prevenzione, di protezione, d'intervento e di soccorso dei servizi di polizia e di gendarmeria.

4.3.4 Le misure di sicurezza proposte

Le misure di sicurezza proposte derivano dall'insieme degli elementi raccolti durante la diagnosi iniziale.

Esse possono essere collocate in tre campi: architettonico o urbano, tecnico, umano e organizzativo.

Nessuna configurazione di spazio o di costruito è suscettibile, da sola, di garantire la sicurezza di un luogo.

L'urbanistica ed il modo di progettare gli edifici non sarebbero sufficienti a preservare la tranquillità degli utenti o degli abitanti.

Le modalità di gestione e di sorveglianza sono allo stesso modo condizionate dal tipo di progetto (edifici aperti al pubblico o progetto di pianificazione).

In primo luogo, l'obiettivo è di favorire una ripartizione delle competenze territoriali in funzione di un'organizzazione coerente dei campi di responsabilità di ciascun attore garantendo l'esistenza di un settore pubblico condiviso per evitare fenomeni di marginalità e di privatizzazione dello spazio pubblico. La precisazione sulle competenze e sulle responsabilità che ne derivano è una condizione essenziale per la messa in sicurezza di un luogo e deve spiegarsi chiaramente nello studio di sicurezza pubblica (E.S.S.P.).

Le misure di sicurezza urbane e architettoniche proposte dovranno tendere al raggiungimento degli obiettivi di qualità e di sviluppo sostenibile. Si tratterà in tal senso di favorire: la leggibilità, attraverso una organizzazione coerente degli spazi e dei flussi pedonali e veicolari allo scopo di creare degli spazi di sicurezza, la mixité di tipologie edilizie, di funzioni e di usi che consentono una frequentazione ottimale dei luoghi, la visibilità allo scopo di facilitare la sorveglianza naturale, sia all'interno che all'esterno nei fabbricati.

In secondo luogo, le misure di ordine tecnico, quali la videosorveglianza o i dispositivi che controllano gli accessi, devono essere pensate sufficientemente a monte onde evitare che la installazione *a posteriori* di alcuni dispositivi smentisca le qualità iniziali dei progetti di architettura.

Le suddette misure potranno riguardare l'organizzazione e la protezione degli accessi, la robustezza dei materiali e delle finiture, l'illuminazione, la vegetazione, i mezzi tecnici di sorveglianza. Nel caso di rischi specificatamente identificati o di punti nevralgici, l'uso di materiali o di protezioni specifiche è da raccomandare.

In ultima analisi, benché nessun piano o progetto possa essere considerato come *a priori* più sicuro di un altro, la questione della coerenza tra la progettazione degli edifici e degli spazi in relazione con le risorse umane impiegate è essenziale. Il progetto urbanistico deve tener conto degli obblighi di ognuno dei partner coinvolti nella sicurezza del sito allo scopo di prevedere un'organizzazione dello spazio che favorisca la coproduzione di sicurezza.

Si tratta di rendere coerenti i perimetri delle diverse responsabilità nella gestione successiva del sito e particolarmente negli spazi o edifici pubblici frequentati da molte persone. L'E.S.S.P. dovrà ugualmente anteporre le misure di gestione previste, segnatamente in termini di manutenzione.

D'altro canto in una prospettiva di sviluppo sostenibile, l'E.S.S.P. deve ugualmente prevedere all'occorrenza la possibilità di valutare nel tempo le misure messe in pratica. Questa disposizione è particolarmente importante nel contesto generatore ed evolutivo dei fenomeni di insicurezza.

I criteri di monitoraggio e di valutazione delle misure nello Studio di Sicurezza Pubblica francese			
Criteria	Obiettivi	Verifica	Valutazione
Coerenza	Monitorare e valutare l'armonia delle differenti misure		
	Convergenza delle misure, armonia con il progetto		X
	Convergenza delle modalità di gestione	X	X
	Esistenza di obiettivi e conformità alla diagnosi iniziale		X
	Contraddizioni eventuali tra gli obiettivi		X
Efficacia	Monitorare e valutare l'adeguatezza tra obiettivi e risultati		
	Vincoli e risorse interne incidenti sulle misure	X	X
	La realtà dell'attuazione delle misure	X	X
Effettività	Monitorare e valutare la realtà delle misure		
	La mobilitazione dei mezzi previsti(THO) Tecnico, umano e organizzativa	X	X
Efficacia	Monitorare e valutare l'adeguatezza tra obiettivi e risultati		
	Misura regolare dei risultati ottenuti	X	
	Conformità dei risultati ottenuti agli obiettivi iniziali	X	X
Efficienza	Monitorare e valutare il rapporto costi/benefici		
	Partecipazione e investimenti degli attori	X	X
	Contributo delle misure al progetto (valore aggiunto)		X
	Valore sottratto delle misure adottate		X
	Comparazione dei mezzi utilizzati con riguardo ai risultati	X	X
Impatto	Monitorare e valutare i cambiamenti operati dalle misure		
	Modifica delle misure riguardo al rapporto costi/benefici	X	X
	Interesse all'aumento o alla diminuzione dei mezzi	X	X
	Trasformazione delle pratiche e degli usi	X	X
	Trasformazione dell'ambiente, del comfort, della tranquillità	X	X
	Miglioramento dei rapporti sociali e della coesione sociale		X
	Evoluzione della situazione del progetto e del suo ambiente circostante	X	X
Diminuzione dell'insicurezza e del sentimento di insicurezza	X	X	
Rilevanza	Monitorare e valutare il fondamento delle scelte operate		
	Differenze tra i risultati attesi e i risultati reali	X	X
	Esistenza di effetti indotti non previsti in origine	X	X
	Fenomeni e processi che hanno condotto agli effetti prodotti		X
	Analisi del carattere giudizioso delle scelte		X
	Altre misure che avrebbero prodotto effetti migliori		X
	Altri attori che sarebbero stati meglio utilizzati per agire		X
	Elementi di migliore visibilità delle misure	X	X
	Maggior rispetto delle regole	X	X
	Effetti aggiunti e sottratti destinatari/non destinatari		X
Adattamento alle aspettative e ai bisogni dei destinatari pubblici		X	
Adattamento alle aspettative e ai bisogni degli attori		X	

(Ns elaborazione dei dati tratti dalla *Guide des études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de construction*, La documentation française, Parigi 2007)

4.3.5 La sottocommissione per la sicurezza pubblica della CCDSA

La modifica e la semplificazione del diritto urbanistico hanno richiesto l'adattamento del testo legislativo iniziale, portando a distinguere il trattamento dei progetti di costruzione, suscettibili di veder legare la valutazione della sicurezza alla concessione del permesso di costruire, da quello dei progetti urbanistici la cui specificità non poteva ricevere la stessa risposta in assenza di autorizzazione amministrativa.

Il decreto di applicazione della legge affida un nuovo ruolo alla Commissione Consultiva Dipartimentale di Sicurezza e di Accessibilità in seno alla quale è instaurata una sottocommissione per la sicurezza pubblica. Essa è incaricata di valutare il contenuto dello studio di sicurezza privata e di sicurezza pubblica come definito dall'articolo R.11-31 del Codice di Urbanistica. Il regolamento distingue due tipi di procedure a seconda che si tratti di una procedura di costruzione o di realizzazione di una zona di nuova urbanizzazione.

La scelta di questa procedura risponde alla volontà di veder considerare le problematiche della sicurezza pubblica integrandole anche con quelle della sicurezza incendio che gli sono vicine.

4.3.6 La sottocommissione dipartimentale per la sicurezza pubblica

4.3.6.1 Generalità

Per quanto riguarda le costruzioni, lo studio di sicurezza pubblica fa ormai

parte del fascicolo di richiesta del permesso di costruire (articolo R. 431-16 rigo f del codice di urbanistica), per quanto riguarda invece le operazioni di pianificazione, i pianificatori rimettono l'E.S.S.P. per un parere alla sottocommissione dipartimentale per la sicurezza.

4.3.6.2 I membri della sottocommissione

Questa sottocommissione, presieduta dal prefetto, comprende con voce deliberativa, il prefetto, il direttore dipartimentale della pubblica sicurezza, il comandante del raggruppamento della gendarmeria dipartimentale e il capo del servizio dipartimentale d'incendio e di soccorso o i loro rappresentanti. A Parigi e nei dipartimenti della Hauts-de-Seine, della Seine-Saint-Denis e del Val-de-Marne, i servizi di d'incendio e di soccorso sono rappresentati dai comandanti della squadra dei pompieri di Parigi.

Sono ugualmente membri della sottocommissione, con voce deliberativa, tre persone qualificate che rappresentano i costruttori ed i pianificatori, scelte dal prefetto. Queste persone sono scelte *intuitu personae* tra i promotori privati o sociali, le imprese dei costruttori delle collettività territoriali o dei loro raggruppamenti, gli enti pubblici ecc.

In caso di conflitto d'interesse riguardo ad alcuni fascicoli (caso in cui un promotore dovrebbe conoscere il progetto di un concorrente) converrà sospendere la presenza del membro della commissione in questione.

Infine, il sindaco o il suo rappresentante, il sindaco dell' *arrondissement* a Parigi, Lione o Marsiglia o il loro rappresentante ha il seggio in funzione degli affari trattati e con voce deliberativa in seno alla sottocommissione.

4.3.6.3 Le regole di funzionamento

Le regole di funzionamento della sottocommissione si allineano a quelle definite dal decreto n° 95-260 dell'8 marzo 1995 relativo alla commissione consultiva dipartimentale di sicurezza di accessibilità modificato dal decreto n°97-645 del 31 maggio 1997.

Conviene tuttavia ricordare che il suo segretariato sarà assicurato secondo delle modalità definite dal prefetto, mentre in funzione della localizzazione del progetto di costruzione o della zona di pianificazione concertata, le funzioni di relatore saranno assicurate sia dal direttore dipartimentale della sicurezza pubblica, sia del comandante del raggruppamento della gendarmeria dipartimentale.

La creazione di questa sottocommissione in seno ad una struttura considerevolmente coinvolta e collaudata nell'istruttoria di richieste di permesso di costruire fornisce la garanzia di una valutazione integrata della prevenzione della delinquenza in correlazione con degli obblighi di sicurezza incendio, di qualità ambientale ecc..

All'occorrenza, in funzione della natura e dell'importanza dei progetti da analizzare, si riunirà in maniera simultanea con la sottocommissione della sicurezza incendio.

4.3.6.4 Il parere dato dalla sottocommissione

L'originalità dell'intervento della sottocommissione di sicurezza pubblica risiede specialmente nella determinazione delle sue competenze. In materia di sicurezza incendio, la sottocommissione competente pone in opera le

prescrizioni del codice della costruzione e dell'abitazione che non possono costituire oggetto di un'interpretazione estensiva poiché sono delle regole tecniche. In compenso, la sicurezza pubblica ha una logica differente. Infatti, l'efficienza dei dispositivi di prevenzione della delinquenza risulta più da una congiunzione di mezzi e dalla loro articolazione che dal rispetto scrupoloso di prescrizioni tecniche.

E' per questo motivo che la disposizione regolamentare, creando un articolo R. 424-5-1 del Codice di Urbanistica, contiene una sola ipotesi in cui il parere della sottocommissione vincola l'autorità urbanistica in carica, quella di uno studio sulla sicurezza pubblica che verte su un progetto di costruzione e il cui contenuto non soddisfa le condizioni e gli obiettivi definiti dall'articolo R.111-49.

La procedura relativa ai progetti di pianificazione è più sottile.

Infatti, la valutazione dell'E.S.S.P. è necessariamente qualitativa. La sottocommissione per la sicurezza pubblica apprezza la qualità della diagnosi preventiva e quella dell'analisi del committente sui rischi generati dal e sul progetto. Essa valuta la coerenza delle soluzioni proposte per prevenirle. A tale riguardo, se il punto di vista dei servizi di pubblica sicurezza (polizia o gendarmeria) è importante in termini di conoscenza della delinquenza e delle soluzioni tecniche, organizzative e umane in grado di evitarla o di limitarne gli effetti, esso non è in grado di imporsi in maniera unilaterale.

Al contrario, la diversità di composizione della sottocommissione deve

garantire un approccio multidisciplinare e integrato della sicurezza. L'essenziale è la capacità dell'autorità pubblica a guidare i committenti e ad assicurarsi che essi considerino la sicurezza nelle pratiche di urbanistica e di costruzione.

Questa capacità si esprime nel resoconto dello studio della sicurezza pubblica che comprende un certo numero di documenti.

Essi , partendo dalla diagnosi, sono deputati a:

- stabilire la capacità del committente di saper valutare l'impatto del progetto sull'ambiente circostante;
- valutare i rischi di sicurezza pubblica che pesano sull'operazione;
- raccomandare le misure per prevenire e ridurre i rischi di sicurezza pubblica evidenziati nella diagnosi;
- facilitare le missioni di prevenzione, di protezione, di intervento e di soccorso dei servizi di polizia, di gendarmeria e di pronto intervento.

La valutazione effettuata dalla commissione deve essere l'occasione per un dialogo tra l'autorità urbanistica in carica ed il committente per migliorare la prevenzione della delinquenza. In questa ipotesi l'analisi della commissione sarà volta a valutare non solo la pertinenza della diagnosi preventiva ma anche la proporzionalità ed il carattere di adattamento delle misure proposte dal promotore del progetto. Infatti, se la sicurezza non può più essere assente dalle costruzioni e dalle organizzazioni, essa non deve essere onnipresente. Il dialogo instaurato tra la commissione e l'operatore deve favorire una valutazione rispettosa di tutti gli altri obblighi che pesano su

quest'ultimo: la sicurezza incendio, l'accessibilità, la qualità ambientale ed urbana del progetto.

Al di fuori del caso previsto dall'articolo R.424-5-1 del Codice di Urbanistica, il parere non comporterebbe che delle raccomandazioni volte a favorire la presa in conto della sicurezza per tutta la durata del progetto fino al fascicolo di consultazione delle imprese passando dalla bozza sommaria alla bozza dettagliata.

Queste raccomandazioni possono essere riesaminate e messe in relazione con ciò che è stato effettivamente realizzato al momento della visita di consegna.

Il parere dato dalla commissione non deve dunque iscriversi in una prospettiva di aggravio di sicurezza ma al contrario in una considerazione equilibrata dei diversi obblighi che pesano sul progetto.

4.3.7 Lo studio di sicurezza in un progetto di nuova costruzione

Lo studio di sicurezza privata e di sicurezza pubblica fa parte, in virtù dell'articolo R. 431-16 del Codice di Urbanistica, del fascicolo di richiesta del permesso di costruire.

L'articolo R. 424-5-1 precisa che quando la domanda di permesso di costruire verte su un progetto che deve essere oggetto di uno studio di sicurezza, in applicazione dell'articolo R.111-30, essa è rigettata se l'autorità competente constatata, con decreto motivato preso previo parere della sottocommissione dipartimentale per la sicurezza pubblica della C.C.D.S.A., che lo studio consegnato non soddisfa le condizioni definite dall'articolo R.

111-31.

Il parere non sarebbe sfavorevole che nell'ipotesi in cui il contenuto dello studio di sicurezza privata e pubblica non soddisfi le condizioni definite dall'articolo R.111-31.

In questo caso, questa deficienza rifletterebbe l'insufficienza della diagnosi, dell'analisi di interazione del progetto e del suo ambiente circostante e delle sue misure raccomandate. Una tale constatazione rivelerebbe l'assenza di dialogo tra l'autorità di pubblica sicurezza ed il committente.

4.3.8 Lo studio di sicurezza in un progetto urbanistico

Tenuto conto della semplificazione del diritto urbanistico avvenuta a partire dalla pubblicazione della legge del 21 gennaio 1995, il decreto di attuazione definisce due tappe per la valutazione della sicurezza in tali progetti.

È così che in base all'articolo R. 311-5 del Codice di Urbanistica, il soggetto pubblico che ha preso l'iniziativa della creazione della zona di pianificazione concertata o il suo concessionario è sentito dalla sottocommissione dipartimentale per la sicurezza pubblica con lo scopo di precisare gli elementi essenziali che dovranno essere presi in considerazione nello studio di sicurezza pubblica.

Questa audizione permette all'autorità pubblica che inizia un progetto di formalizzare e di esporre davanti alla sottocommissione dipartimentale il capitolato d'oneri di sicurezza privata e pubblica che intende vedere declinato nella realizzazione della Z.A.C.. Questo capitolato d'oneri diventa così il punto di riferimento della sicurezza che permetterà alla

sottocommissione per la sicurezza pubblica di valutare l'adeguamento degli studi di sicurezza privata e pubblica che gli sarà trasmessa dal pianificatore in base alle disposizioni dell'articolo R.311-6 , con l'ordine di pubblica "sicurezza" preventivamente definito.

L'originalità di questa procedura consiste nell'instaurazione di due obblighi sanciti per mezzo del loro confronto in seno alla sottocommissione dipartimentale per la sicurezza pubblica.

Il primo obbligo formulato dal nuovo articolo R. 351-5-1 è a carico del soggetto pubblico che ha l'iniziativa della Z.A.C. o il suo concessionario che deve esporre alla sottocommissione dipartimentale per la sicurezza pubblica le caratteristiche essenziali del suo progetto per permettere di definire, con la commissione, gli elementi da valutare nello studio. Questo costituisce una garanzia della valutazione il più a monte possibile e in modo integrato con gli altri elementi del capitolato d'onere (sviluppo sostenibile, pianificazione urbana, ecc..) della problematica della sicurezza pubblica.

La presentazione dello studio permette alla sottocommissione di confrontarlo con il capitolato d'onere che l'autorità pubblica che ha dato inizio al progetto ha proposto a monte. In questa occasione essa può dare dei suggerimenti e fare delle raccomandazioni che ritiene opportuni. In ogni caso questi non verrebbero che a completare i termini dello scambio che si è previsto instaurarsi tra la commissione ed i committenti a monte della presentazione dell'E.S.S.P. A questo stadio, la commissione non emette più pareri suscettibili di determinare conseguenze giuridiche.

È importante far notare che il mancato rispetto di questo duplice meccanismo non è sanzionato. La valutazione della sicurezza nei progetti di pianificazione fa appello alla responsabilità di coloro che ne decidono il principio così come ai committenti che partecipano alla loro realizzazione. L'intervento della sottocommissione per la sicurezza pubblica notifica agli attori la necessità di valutare la prevenzione della delinquenza nella loro pratica, essa offre loro un ambito di dialogo con le autorità pubbliche, al fine di mettere in atto una strategia di sicurezza di qualità. Il decreto non ha desiderato andare oltre.

4.3.9 Il termine di due mesi previsto dal comma 5 dell'articolo L.111-3-1 del Codice di Urbanistica.

La legge n°2007-297 del 5 marzo 2007 relativa alla prevenzione della delinquenza, ha fissato un termine di due mesi allo scadere del quale, in assenza di risposta, il parere della commissione è considerato favorevole. Si tratta di una deroga al principio posto dalla legge n.2000-321 del 12 aprile 2000 sui diritti dei cittadini nei loro rapporti con le amministrazioni che stabilisce il principio che il silenzio mantenuto per più di due mesi dall'autorità amministrativa su una domanda vale come rigetto.

4.3.9.1 La visita ad ultimazione dell'opera

Il secondo comma dell'articolo R. 123-45 del codice di costruzione e di abitazione è stato modificato e prevede che almeno un rappresentante della sottocommissione dipartimentale per la sicurezza pubblica partecipi alla visita di ultimazione dei lavori.

Questa modifica permette di garantire la valutazione degli aspetti relativi alla sicurezza dal concepimento dell'edificio fino alla sua realizzazione ed ultimazione. La visita ha per scopo di verificare la realizzazione delle misure prescritte nell'E.S.S.P. e specialmente la loro coerenza d'insieme. Infatti, solo una visita sul posto permette di constatare la reale esistenza dei dispositivi di prevenzione e la loro articolazione. Essa rende possibile l'esecuzione di eventuali aggiusti e/o integrazioni che si rendessero necessari e può suggerire le condizioni di gestione. La qualità della gestione contribuisce, almeno allo stesso modo delle caratteristiche della realizzazione, alla sostenibilità dell'edificio, anche in termini di sicurezza.

Il rappresentante della commissione per la pubblica sicurezza che partecipa a questa visita esprime il proprio parere che, condiviso ed approvato da tutti i membri del gruppo di visita, consente alla commissione di deliberare.

Nel caso in cui o il gruppo di visita mettesse in evidenza, nel campo della sicurezza, un'assenza della realizzazione delle prescrizioni contenute nell'E.S.S.P. o della loro declinazione manifestamente inappropriata, in condizioni tali da mettere in discussione la sicurezza dell'edificio o della Z.A.C. (zona di pianificazione concertata), l'autorità incaricata dei poteri di polizia generale, potrebbe prendere, dopo aver visto il processo verbale di visita, ogni misura utile a preservare la sicurezza e la tranquillità pubbliche.

4.4 La specificità dello studio di sicurezza pubblica con riguardo alle disposizioni della legge n°78-753 del 17 luglio 1978 contenente diverse misure per il miglioramento delle relazioni tra l'amministrazione e il pubblico e altre disposizioni

La legge 78-753 del 17 luglio 1978 modificata dall'ordinanza n° 2005-650 del 6 giugno 2005 stabilisce il principio della libertà di accesso ai documenti amministrativi. Sono considerati documenti amministrativi, ai sensi dei capitoli della legge, i documenti elaborati o detenuti dallo Stato, le collettività territoriali così come gli altri soggetti di diritto pubblico o i soggetti di diritto privato incaricati della gestione di un pubblico servizio, nell'ambito della loro missione di servizio pubblico. Fanno parte di tali documenti in particolare: fascicoli, rapporti, studi, resoconti, processi verbali, statistiche, direttive, istruzioni, circolari, note e risposte ministeriali, corrispondenze, pareri, previsioni e decisioni.

La legge del 17 luglio 1978 precisa che non sono divulgabili i documenti amministrativi la cui consultazione o comunicazione determinerebbe tra gli altri un pregiudizio alla sicurezza dello Stato, alla sicurezza pubblica o alla sicurezza delle persone, allo svolgimento delle procedure intraprese davanti alle giurisdizioni o alle operazioni preliminari a tali procedure, salvo autorizzazione data dall'autorità competente.

Le modifiche apportate dall'articolo 14 della legge del 5 marzo 2007, riguardante la prevenzione della delinquenza, all'articolo L.111-3-1 del Codice di Urbanistica derogano al principio del libero accesso ai documenti

amministrativi e fanno dello studio di sicurezza pubblica, quando è rimesso all'amministrazione nel quadro dell'esame di una richiesta di permesso di costruire o prima della realizzazione dei lavori in una zona di pianificazione concertata (Z.A.C.) la cui realizzazione deve essere obbligatoriamente preceduta da tale studio, un documento non divulgabile. Questa disposizione, che ha conseguenze, nella giurisprudenza, sulla nozione di documento amministrativo, è una elencazione delle eccezioni poste dall'articolo 6 della legge del 1978.

4.5 L'estensione dell'obbligo di realizzare uno studio di sicurezza pubblica

Nella sua redazione tratta dalla legge di orientamento e di programmazione del 21 gennaio 1995 e modificata dalla legge del 5 marzo 2007 relativa alla prevenzione della delinquenza, l'articolo L.111-3-1 del Codice di Urbanistica assoggetta i progetti di pianificazione, le attrezzature pubbliche ed i programmi di costruzione che, per la loro importanza, la loro localizzazione e le loro caratteristiche intrinseche sono suscettibili di avere delle incidenze sulla protezione delle persone e dei beni dalle minacce e dalle aggressioni, alla realizzazione di uno studio di sicurezza, parte integrante dell'insieme degli studi preliminari alla realizzazione di un progetto architettonico o urbano.

Il decreto di applicazione instaura un obbligo generale limitato alle operazioni più importanti nelle zone urbane più popolate ma prevede un dispositivo che permette agli attori locali di svilupparlo in maniera più specifica e adatta agli specifici contesti di intervento.

4.6 I limiti dell'applicazione dell' E.S.S.P. alle operazioni più importanti

L'obbligo di realizzare uno studio di sicurezza privata e di sicurezza pubblica preliminare alla costruzione di un edificio o alla realizzazione di un'operazione di pianificazione deve tener conto dei seguenti aspetti:

- la natura e le dimensioni di queste operazioni;
- l'ambiente circostante in cui sono situate;
- gli impatti socio-economici;
- le capacità dei servizi tecnici istruttori ad esaminare gli studi e a compiere la relativa istruttoria.

Queste considerazioni hanno portato alla creazione di un obbligo generale di condurre un E.S.S.P. in agglomerati (ai sensi delle unità urbane dell' I.N.S.E.E.⁴⁸) di più di 100 000 abitanti, per la costruzione di E.R.P. di prima categoria o la realizzazione di Z.A.C. avente per effetto la creazione di una superficie lorda superiore a 100 000 m².

Questo approccio mira a riservare il carattere obbligatorio delle E.S.S.P. alle zone più fortemente urbanizzate, per le operazioni più importanti, per le quali le esigenze appaiono più forti.

Tuttavia quest'obbligo è suscettibile di essere esteso agli agglomerati meno

48 “L'unità urbana è un comune o un insieme di comuni che ha sul suo territorio una zona costruita di almeno 2000 abitanti dove nessuna abitazione è separata dalla più vicina da più di 200 metri. Inoltre, ogni comune riguardato possiede più della metà della sua popolazione in questa zona costruita. Se l'unità urbana si estende su più comuni, l'insieme di questi comuni forma un'agglomerazione multicomunale o agglomerazione urbana. Se l'unità urbana si estende su un solo comune, essa è denominata città isolata. Queste soglie, 200 metri per la continuità dell'abitato e 2000 abitanti per la popolazione derivano dalle raccomandazioni adottate a livello internazionale”
È la nozione di riferimento utilizzata dai servizi deconcentrati su numerosi altri soggetti per identificare le agglomerazioni.

importanti e per delle operazioni meno significative su decisione del
prefetto.

4.7 L'estensione dell'obbligo di realizzare un E.S.S.P. con decreto prefettizio

Gli attori locali, al primo posto dei quali si trova il sindaco, hanno dunque la possibilità di rendere obbligatoria la valutazione della sicurezza quando le costruzioni o le nuove urbanizzazioni avvengono in perimetri dove si possono determinare impatti significativi.

Spetterà al prefetto, qualunque sia la dimensione degli agglomerati urbani e perfino fuori da questi, di delimitare caso per caso i perimetri nei quali i progetti di realizzazione di edifici aperti al pubblico o di Z.A.C. la cui costruzione o realizzazione è prevista saranno sottomessi all'obbligo di studio di sicurezza pubblica e privata.

Questa decisione deve tuttavia essere sottoposta al parere del consiglio locale di sicurezza e di prevenzione della delinquenza, o al consiglio dipartimentale di prevenzione. Una tale procedura è indice della volontà del governo di porre la prevenzione tecnica della delinquenza al centro dell'interesse dell'urbanistica e del settore delle costruzioni allo stesso modo della qualità ambientale dei progetti, della loro qualità ecologica e dello sviluppo sostenibile, del loro equilibrio economico ecc...elementi che gli attori dovrebbero ormai saper prendere debitamente in conto. L'estensione dell'obbligo di realizzare uno studio di sicurezza pubblica non deve però derivare esclusivamente dalla volontà unilaterale dello Stato e deve rimettersi, per essere pienamente efficace, ad una decisione collettiva presa con gli attori locali.

Il decreto prefettizio ha infatti una doppia portata: da un lato definisce un perimetro geografico e dall'altra la natura e la portata delle operazioni che vi saranno realizzate sottomesse all'obbligo di realizzare un E.S.S.P.

4.7.1 La definizione di perimetro locale

I fattori economici, sociali e politici che caratterizzano certi territori, le loro caratteristiche umane e sociologiche, i diversi aspetti della criminalità e della delinquenza, in particolare il tasso di criminalità così come il numero e le forme di crimini e di delitti di strada, possono indurre le autorità pubbliche a considerare che ogni intervento sul tessuto urbano ed edilizio debba essere preceduto da uno studio di sicurezza pubblica. La definizione di un perimetro che ricopre tutto o parte di un certo territorio nel quadro del decreto n° 2007-1177 del 3 agosto 2007 permette di rispondere a questa preoccupazione.

La decisione che il rappresentante dello Stato potrà prendere dovrà, tuttavia, e a monte della raccolta del parere formale delle istanze comunali o dipartimentali di prevenzione della delinquenza, essere preceduta dalle consultazioni e dagli studi necessari per fondare il carattere obiettivo della decisione, suscettibile, in ragione delle sue conseguenze, di costituire oggetto di contenzioso davanti alle giurisdizioni amministrative.

A tal riguardo la motivazione in base alla quale saranno prese le suddette decisioni dovrà essere particolarmente valida. La densità urbana e la presenza di luoghi che possono aumentare o favorire la delinquenza (es. stazionamenti degli autobus, stazione ferroviaria, stazione della

metropolitana, grandi centri commerciali, stadi ecc...) potranno portare ad imporre la realizzazione di questi studi.

Inoltre la sottocommissione dovrà analizzare e valutare l'impatto della realizzazione delle prescrizioni contenute negli studi di sicurezza pubblica nelle operazioni di nuova costruzione e di urbanistica, il loro costo per il committente e l'impiego di specifiche competenze professionali.

Il decreto non deve costituire un fine in sé, ma al contrario deve dare l'avvio ad un'iniziativa ambiziosa, la cui accettabilità deve essere valutata dal prefetto mentre la sua fattibilità dall'insieme dei suoi interlocutori.

Una volta definito il perimetro, sarà necessario fissare la categoria di E.R.P. e la dimensione dei Z.A.C., la cui costruzione e realizzazione saranno sottoposte, al di là delle soglie definite dal decreto di applicazione dell'articolo L.111-3-1 del Codice di Urbanistica all'obbligo di realizzare un E.S.S.P.

4.7.2 Gli interventi sottoposti all'obbligo dell'E.S.S.P. all'interno del perimetro

In effetti l'obbligo non può essere generale all'interno del perimetro definito dal decreto. Per modularlo, un regolamento stabilirà ugualmente le soglie relative alla categoria di E.R.P. e alla superficie dei progetti urbanistici.

In effetti la dimensione e la natura di alcuni edifici aperti al pubblico, l'estensione di alcuni progetti urbanistici, messi in relazione con le caratteristiche del tessuto urbano, la densità della popolazione, il tipo di criminalità e di delinquenza rilevati non rendono necessario uno studio di

sicurezza pubblica in ogni caso.

L'instaurazione dell'obbligo deve essere proporzionata ai rischi potenziali sulla sicurezza pubblica, alla misura ed alle dimensioni dei progetti così come alle sue conseguenze in termini di costi per il committente e di carico di lavoro per la sottocommissione incaricata di analizzare gli E.S.S.P.

4.7.3 L'evoluzione del perimetro

Una volta definito, il perimetro non è immodificabile. Esso può evolvere sulla base di due considerazioni.

Una città evolve, una popolazione cambia composizione, appaiono nuovi fenomeni urbani: questi elementi possono generare nuove sfide in termini di sicurezza e di quiete pubblica che dovranno essere presi in considerazione nei progetti edilizi o di urbanistica. Spetterà alle autorità pubbliche decidere l'estensione del perimetro a zone che, al momento della loro individuazione, non sembravano dover essere sottomesse a tali sfide e conseguentemente alle disposizioni del decreto del 3 agosto 2007. In questa ipotesi, è una valutazione effettuata dagli amministratori dei territori a giustificare la modificazione del perimetro.

A tale riguardo, il dialogo tra il prefetto e le comunità territoriali, nel campo della pianificazione urbana, dei trasporti e dello sviluppo economico, deve permettere di identificare, a monte, queste modifiche, al fine di prevedere, all'occorrenza, l'evoluzione del perimetro dell'articolo R.111-30.

Una seconda considerazione può portare l'autorità prefettizia, sempre legata alle istanze locali, a modificare il perimetro. Avendo conoscenza dei progetti

di costruzione o di realizzazione di Z.A.C. che sembrano dover integrare formalmente la prevenzione tecnica della delinquenza, il prefetto potrà modificare o creare un perimetro per rendere obbligatoria la realizzazione di un E.S.S.P. per queste operazioni. In questa ipotesi, sono i progetti essi stessi e le conseguenze che possono ingenerare in termini di sicurezza pubblica che motivano la decisione amministrativa.

In ogni caso, la modificazione di un perimetro, poiché crea degli obblighi giuridici e genera dei costi supplementari per i committenti, deve essere sottomessa agli stessi limiti della sua definizione iniziale e deve essere adeguatamente motivata.

4.8 La circolare interministeriale francese DHUP/DLPAJ/SGCIV del 6 settembre 2010

La circolare interministeriale francese del 6 settembre 2010 ha previsto la possibilità di estendere, su parere prefettizio, l'obbligo della realizzazione degli studi di sicurezza pubblica agli interventi di riqualificazione urbana. Nella circolare emerge un chiaro invito a dare priorità, tra le misure di sicurezza previste nel progetto, alla predisposizione di impianti per la videosorveglianza.

4.9 Alcune considerazioni sugli Études de sûreté et de sécurité publique

Si è scelto di analizzare il caso francese in quanto la Francia ha introdotto per prima l'obbligo per legge della redazione di uno studio, seppur riferito a determinate tipologie di interventi e contesti, che riguardi l'impatto di un progetto sulla sicurezza pubblica a scala architettonica o urbanistica.

La guida metodologica edita da *La documentation française* ha stimato i costi delle prestazioni riferite ad uno studio di sicurezza pubblica: questi variano da € 40.000 per uno studio preliminare di sicurezza pubblica per un progetto di pianificazione a € 120.000 per una grande operazione di urbanistica.

Emerge chiaramente che l'obbligo dell'E.S.S.P da un lato rappresenta un ulteriore onere per i committenti di un progetto, dall'altro consente la nascita di una nuova figura professionale.

La nozione di “rischio” contenuta nella legge francese di cui si tratta resta però ambigua. L'articolo L.111-3-1 del codice di urbanistica evoca in effetti la protezione delle persone e dei beni dalle minacce e dalle aggressioni che è materia di competenza del diritto penale. Il decreto n° 2007-1177 del 3 agosto 2007 si riferisce alla “protezione delle persone e dei beni contro la delinquenza” che si rivela un concetto molto più ampio. Ci si interroga pertanto sulle difficoltà che ci saranno nella valutazione dell'incidenza di un rischio sociale o umano che deriva da un rischio materiale (organizzazione spaziale) o da scelte tecniche facilmente individuabili (per es. uso della videosorveglianza).

Dal punto di vista giuridico sarebbe interessante capire cosa è previsto nel caso in cui le persone restino vittima di un'aggressione o di un crimine in prossimità immediata di una zona di nuova edilizia residenziale pubblica appena realizzata per la quale sia stato predisposto uno studio di sicurezza pubblico manifestamente insufficiente e carente.

La responsabilità sarà sicuramente amministrativa ma potrà soprattutto essere penale. La vittima sarà portata a stabilire il legame tra l'aggressione subita e le carenze dello studio di sicurezza. La colpa dell'autorità pubblica invece dovrà essere dimostrata.

Vale la pena di evidenziare la circostanza che se si tratta della realizzazione di una ZAC (Zone d'Aménagement Concerté), l'assenza di E.S.S.P è soltanto sanzionata economicamente.

Per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica (ERP), ai sensi dell'articolo L.111-3-1, il permesso di costruire può essere rifiutato se l'autorità competente ha constatato, in seguito a parere della commissione competente in materia di sicurezza pubblica, che lo studio di sicurezza presentato non rispecchia le condizioni definite dal decreto n.2007-1177 del 3 agosto 2007. In assenza di risposta nel termine di due mesi, il parere della commissione è considerato favorevole (silenzio assenso). L'insufficienza di uno studio di sicurezza pubblica non potrà essere valutata che con riguardo agli orientamenti ed obiettivi nazionali o locali che riguardano l'operazione di pianificazione. Su questo punto rimane un'incertezza poiché l'articolo R.424-5-1 del Codice di Urbanistica indica che il rifiuto è possibile allorché

“lo studio non rispecchia le condizioni e gli obiettivi definiti dall'articolo R.111-49”, e cioè le regole riguardanti il contenuto dello studio. Secondo ogni logica, il rifiuto del permesso di costruire potrebbe ben basarsi su un'insufficienza manifesta dello studio di sicurezza.

Sarebbe interessante capire se l'autorità potrà giustificare il suo rifiuto a causa dell'insufficienza delle “misure proposte” per “prevenire e ridurre” i rischi della sicurezza pubblica esposti nella diagnosi. L'articolo R. 424-5-1 del Codice di Urbanistica solleva in effetti una questione interessante. Questo articolo riguarda solo le insufficienze dello studio e non la loro traduzione architettonica e tecnica nel fascicolo di richiesta del permesso di costruire.

L'autorità amministrativa dovrà dunque porre un'attenzione particolare al fatto che questa traduzione sia reale ovvero imponga le prescrizioni utili al momento della concessione del permesso di costruire, appoggiandosi alle raccomandazioni contenute nello studio di sicurezza pubblica.

Un recente studio dell'IAURIF⁴⁹ ha posto l'attenzione sulla necessità di distinguere la delinquenza in piccola e grande.

A proposito di grande delinquenza lo studio ritiene necessario ricordare che la prevenzione situazionale non intende dimostrare di essere in grado di invertire realmente le tendenze della criminalità. Di fronte ad una vera organizzazione della delinquenza, dei traffici illeciti ecc., l'organizzazione

⁴⁹ *Sécurité & Rénovation Urbaine, pour une intégration des qualités d'usage au projet urbain*, étude n° 20.06.05, IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France), settembre 2006

degli spazi non può che consentire d'identificare con maggior precisione i comportamenti dei delinquenti.

In effetti, analizzando i loro spostamenti a seguito di progetti di rinnovo urbano, è possibile identificare meglio le loro strategie di appropriazione del territorio e dunque di localizzarli meglio. Tuttavia la repressione e la conoscenza dei delinquenti non può essere compito né dei pianificatori né degli abitanti; per questi ultimi il controllo sociale favorito attraverso la prevenzione situazionale si ferma legittimamente al livello degli atti di malvivenza e di inciviltà. Malika Bouima, responsabile dei servizi tecnici della città di Chanteloup-les-Vignes testimonia: “Nei siti sensibili c'è e ci sarà sempre il problema della grande delinquenza. Il miglioramento della organizzazione degli spazi urbani non potrà essere una soluzione a questi problemi. Più si securizza, più si rinnova, più i gruppi criminali si spostano senza scomparire”.

Per quanto riguarda i crimini commessi negli spazi privati aperti al pubblico, lo studio dello IAURIF è del parere che la prevenzione situazionale non può in alcun caso prevenirli, poiché il suo obiettivo principale è quello di intervenire sugli spazi comuni o pubblici.

Se si confronta tale concetto che ampiamente si condivide con quanto contenuto nel decreto n° 2007-1177 del 3 agosto 2007 del Consiglio di Stato francese a proposito del termine delinquenza⁵⁰ appare difficile comprendere

50 “La delinquenza comprende tutti quei fenomeni come l'inciviltà, gli atti vandalici, la malavita o la criminalità ed anche il rischio terrorismo a seconda del contesto territoriale di riferimento”.

in che modo lo Stato francese concepisca un dispositivo di legge che preveda uno studio in grado di prevenire la delinquenza nella sua accezione più estensiva proposta, compreso la criminalità organizzata. Se da un lato bisogna riconoscere allo Stato francese il merito di aver fatto in modo che la prevenzione della delinquenza nell'urbanistica e nell'edilizia debba essere presa in debita considerazione per legge dai committenti “allo stesso modo dello sviluppo sostenibile e delle caratteristiche ambientali, urbane e sociali” e delle norme tecniche dall'altro diventa deludente l'esito concreto e la sua applicazione.

Infine vi è da dire che probabilmente è ancora troppo presto per valutare gli esiti dell'esperienza francese nel campo della prevenzione della criminalità attraverso gli studi di sicurezza pubblica.

CAPITOLO QUINTO – I metodi di valutazione applicati alle politiche di sicurezza. Il dibattito teorico e le sperimentazioni

5.1 L'equivoco della valutazione

Il Forum Europeo sulla Sicurezza Urbana recentemente ha posto l'accento sulla possibilità o meno di valutare le politiche di sicurezza.

Innanzitutto vale la pena ricordare che valutare significa "dedurre in modo argomentato una graduatoria di priorità tra alternative"⁵¹.

Troppo spesso nel campo della sicurezza il termine valutazione viene abusato nella misura in cui con questo termine si vuole intendere invece un procedimento analitico relativo ad un determinato progetto di sicurezza (*audit*).

La regione Emilia Romagna ha pubblicato negli ultimi anni, sul suo sito istituzionale, nella sezione dedicata alle politiche per la sicurezza e la polizia locale, alcuni progetti per la sicurezza urbana. In particolare la regione Emilia Romagna ha sviluppato una sezione relativa alla "Valutazione dei progetti di sviluppo urbano". I casi studio riguardano la valutazione di sicurezza dei progetti di riqualificazione urbana realizzati nelle città italiane di Ferrara, Piacenza e Ravenna e derivano dall'attività di consulenza del Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza del Politecnico di Milano diretto da Clara Cardia.

I tre progetti presentati mostrano un ampio taglio analitico dedicato alle questioni relative all'ambiente, alla descrizione dei luoghi e si limitano a

51 Fusco Girard L.– Nijkamp P., *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano 1997, pag. 141.

fornire alcune raccomandazioni senza però entrare nel merito della valutazione.

Philippe Robert scrive: “In termini molto generali, la valutazione di una politica ammonta a misurare l'impatto. La valutazione delle politiche di sicurezza e di prevenzione della criminalità è attualmente oggetto di ampia discussione nel dibattito pubblico e negli ambienti scientifici. Sotto questo titolo vi è una vasta gamma di pratiche che vanno da riflessioni molto semplici a tecniche molto sofisticate. Inoltre, il vantaggio evidente che la valutazione è spesso il soggetto spesso nasconde vera resistenza alla sua attuazione. Infine le condizioni per una vera valutazione sono oggetto di polemiche”.

Al tentativo di fare il punto sui metodi di valutazione ed i suoi usi in Europa, hanno partecipato una serie di paesi dove le politiche di sicurezza, espressione di valutazione e prevenzione del crimine, rimandano a pratiche molto diverse. Questo tentativo si è concretizzato in uno studio condotto come parte di uno dei temi di CRIMPREV (crimprev.eu) finanziato dalla Commissione Europea (FP6) sotto la direzione del CNRS / GERN.

5.2 La valutazione delle politiche di prevenzione del crimine in Europa

In un convegno svoltosi presso l'Università di Bologna nel 2008⁵² sono stati presentati quattro casi studio di valutazioni delle politiche di prevenzione del crimine: Belgio, Francia, Olanda, Inghilterra e Galles.

5.2.1 Belgio: valutazioni additive, amministrative e interne

In Belgio, i contratti di sicurezza tra il Ministero Federale dell'Interno e i comuni sono accompagnati da valutazioni destinate a decidere il prosieguo, l'estensione o la riduzione dei finanziamenti attribuiti dallo Stato centrale.

Queste valutazioni sono dette “additive” nel senso che hanno per scopo di stilare un bilancio dei contratti tra lo stato e un determinato comune per deciderne il prosieguo.

Alcune valutazioni, dette “amministrative” si presentano sotto forma di tabelle che sintetizzano il numero dei contratti e delle località considerate, le allocazioni dei finanziamenti, i dispositivi adottati; a volte sono presenti anche statistiche delle forze dell'ordine o dati tratti dall'Osservatorio sulla sicurezza.

Altre valutazioni, dette “interne” devono essere realizzate da agenti remunerati dai comuni che beneficiano del contratto di sicurezza.

A partire dal 2005 queste valutazioni si sono trasformate in Diagnosi (preliminari) di sicurezza – obbligatorie dal 2007 - realizzate sulla base di una guida metodologica predisposta dal Ministero dell'Interno.

Aggiunto a questo il Ministero dell'Interno a partire dal 1985 ha intrapreso

⁵² Convegno “*La ricerca europea sul tema della sicurezza*”, Università di Bologna, 24 ottobre 2008

un programma di ricerca sull'operato delle forze di polizia. Nel decennio successivo esso è stato esteso alle politiche di prevenzione e di sicurezza con l'obiettivo di determinare le debolezze dei programmi e di contribuire al loro miglioramento. Per queste ricerche qualitative approfondite da alcuni studenti universitari, si parlava allora di valutazioni “didattiche”.

Lungi dal cercare di valutare l'impatto dei programmi o delle politiche, questi studi si presentano soprattutto come inventari di mezzi o di proposte di metodo di gestione, di pianificazione delle politiche o ancora di analisi dei dati. Malgrado tutto, i risultati di questi lavori sono scarsamente presi in considerazione dai loro committenti salvo che in una prospettiva di “giustificazione del proprio operato”.

5.2.2 Francia: una valutazione amministrativa

In Francia la valutazione delle politiche di sicurezza in senso stretto non è praticata.

La valutazione delle politiche pubbliche diventa ufficiale ed è effettuata dall'amministrazione verso la fine degli anni'80 grazie al governo di Rocard. Questa attività viene condotta principalmente dall'Ispettorato generale delle finanze (IGF) in associazione con l'ispezione che appartiene al ministero competente. La Corte dei Conti ha anche questo compito di valutare le politiche pubbliche.

La concezione ufficiale di valutazione “alla francese” riguarda principalmente l'uso corretto del denaro pubblico.

Per quanto riguarda le politiche di prevenzione sulla sicurezza e la

criminalità, possiamo citare alcuni esempi. Nel 1993, il consigliere di Stato Belorgey, aveva presieduto alla valutazione della politica della città, ma senza dare rilevanza ai programmi di prevenzione della criminalità che erano stati modificati dalle politiche pubbliche dalla fine degli anni 1980. Questo resoconto si è avuto successivamente alla revisione dei contratti di vicinato per lo sviluppo sociale locale - l'antenato della *Politique de la Ville* che è stata completata nel 1988 sotto la direzione di François Lévy, un ingegnere Generale di Ponti e Strade.

Questo monopolio da parte delle amministrazioni di condurre una valutazione delle politiche, in particolare di quelle che riguardano la prevenzione della criminalità e la sicurezza, è apparentemente accompagnato da una certa diffidenza da parte dei responsabili politici e funzionari nei riguardi del mondo accademico, che secondo il loro parere è troppo critico nei confronti dei programmi pubblici. Gli ambienti accademici a loro volta non sembrano essere particolarmente interessati a questa attività di valutazione.

Solo alcuni politologi specializzati nell'analisi delle politiche pubbliche mostrano un certo interesse in tale attività.

C'è una sorta di consenso scientifico che dichiara l'inesistenza di una reale valutazione delle politiche pubbliche in Francia, in particolare sulla sicurezza e prevenzione della criminalità.

Quello che viene praticato è esclusivamente un *audit* interno.

Tuttavia, l'INSEE, Istituto nazionale di statistica e studi economici, ha

condotto uno studio sull'andamento della situazione dei quartieri in cui è stata attuata la Politique de la Ville tra il 1990 e il 1999; questi studi statistici sembrano avvicinarsi maggiormente ad uno studio valutativo. Negli ultimi anni i vari osservatori nazionali che operano nel campo delle politiche di prevenzione e sicurezza sulle zone urbane degradate e sull'uso di droghe hanno pubblicato resoconti che risultano chiaramente in linea con una prospettiva di valutazione. Possiamo ancora citare alcuni studi specifici sull'utilizzo della videosorveglianza nelle scuole superiori della regione dell'Île-de-France (Parigi e periferia), ma solo per evidenziare che essi hanno dimostrato l'inutilità di tale strumento. Infine, occorre citare un certo numero di studi di valutazione sulla carriera penale di condannati a vari tipi di sanzioni, dopo il loro rilascio.

5.2.3 Paesi Bassi e meta-valutazioni

Aumentare la sicurezza sociale è stata una delle priorità politiche dei Paesi Bassi a partire dal lancio del programma di sicurezza nel 2002 con il primo governo del ministro Balkenende. I risultati di questo programma di prevenzione della criminalità hanno condotto ad una meta-valutazione in tre fasi da parte dell'Ufficio Pianificazione Sociale e Culturale - Istituto di Ricerca Sociale dei Paesi Bassi (*Sociaal it Cultureel Planbureau, SCP*) assegnata a Van Noije e Wittebrood. Questi ultimi hanno raccolto circa 150 valutazioni su vari aspetti di questa politica. Hanno dunque selezionato le valutazioni conformi ai principi di valutazione nel resoconto per il congresso degli Stati Uniti preparato sotto la direzione di Lawrence

Sherman e con i criteri adottati dal Campbell Collaboration Crime and Justice Group per promuovere lo sviluppo di una valutazione quasi sperimentale nel campo del crimine e della giustizia criminale. Inoltre essi hanno utilizzato gli studi selezionati per recensire i diversi aspetti della politica del governo esaminando in maniera approfondita: l'applicazione delle leggi, lo sviluppo della prevenzione del crimine, la prevenzione situazionale e le misure "sistemiche" (per esempio quelle che riguardano il funzionamento del sistema penale), sottolineando che tutti gli studi necessari per recensire alcuni aspetti del programma iniziato nel 2002 non erano disponibili e che bisognava incoraggiare uno sviluppo più sistematico verso una valutazione quasi sperimentale.

Non è la prima volta che il governo olandese abbia chiesto una revisione sistematica delle valutazioni disponibili. Si è potuto recuperare un po' di materiale grazie alla antica abitudine di riservare alla valutazione il 10% dei fondi stanziati per i programmi di prevenzione e sicurezza.

5.2.4 Inghilterra e Galles: abbondanza di valutazioni e discussioni di metodo

In Inghilterra e Galles dagli anni '80 del secolo scorso la valutazione accompagna sistematicamente i programmi di prevenzione e di sicurezza. Inoltre i vari governi che si sono succeduti hanno unito le loro politiche di riduzione della delinquenza e del "crime" con una *Evidence-based policy and practice (EBPP)* che si fonda soprattutto sull'accumulazione di un sapere esperto costruito a partire dall'esame sistematico delle valutazioni.

Nella realizzazione di queste ultime, sono divenuti sempre più influenti i criteri di standardizzazione sviluppati nei diversi lavori di Lawrence Sherman nell'Università del Maryland e dei seguaci di Donald Campbell.

Questa abbondanza di lavori che utilizzano procedure e dati diversi consente una discussione approfondita sui metodi di valutazione.

L'implicazione sistematica della valutazione nell'orientamento delle politiche di prevenzione e di sicurezza ha aperto inoltre un dibattito sulle possibili ricadute di una così intensa mobilitazione di risorse scientifiche sugli obiettivi delle politiche pubbliche. Hope sostiene che tale situazione potrebbe paradossalmente portare ad una “politicizzazione” della scienza e non ad una “scientificizzazione” della politica. Non ci può essere un contributo alla politica da parte della scienza salvo che ognuna di esse conservi la propria autonomia in relazione all'altra e quindi le proprie qualità.

5.3 L'esperienza valutativa

La valutazione costituisce una materia paradossale: “tutti la elogiano, ma in realtà tutti se ne vogliono sbarazzare”. I decisori sarebbero entusiasti di avere delle dimostrazioni che il loro operato ha funzionato, ma temono pur sempre che la loro reputazione possa essere giudicata non altrettanto buona. I ricercatori temono la difficoltà delle procedure, temono il ridicolo di aver valutato un programma efficace che alla fine si rivelerà controproducente. Spesso ci si lascia prendere la mano dai committenti che desiderano esclusivamente una valutazione positiva. Insomma, potenzialmente, decisori o ricercatori hanno molto da guadagnare facendo ricorso alla valutazione ma rischiano altrettanto di perderci enormemente. Forse è questo il motivo che spiega le reticenze concrete a lavorare su di un tema di cui malgrado ciò tutti ne parlano.

È grande la tentazione di catturare i benefici della valutazione senza sottomettersi ai suoi rischi. Ci sono due modi per raggiungere tale obiettivo. Il primo consiste nel valutarsi da soli, il secondo è quello di “controllare” talmente bene il valutatore esterno che è praticamente costretto a conclusioni positive. Procedendo dall'interno, l'adozione di una politica di prevenzione o di sicurezza perviene al più a produrre un *audit*: esso misura ciò che è stato prodotto rispetto alle intenzioni iniziali e ai mezzi impiegati.

La valutazione, al contrario inizia quando si misura non ciò che è stato fatto ma la conseguenza, l'impatto che ha avuto questa azione su un obiettivo prefissato, una popolazione o un territorio. L'installazione di venticinque

videocamere nelle strade di una città costituisce un prodotto (*output*) non un impatto (*outcome*): è ciò che è stato fatto. Al contrario, ottenere una diminuzione del 20% della delinquenza nelle strade o una diminuzione della sensazione d'insicurezza costituisce sicuramente un risultato.

Per pervenire ad una corretta valutazione un contributo “esterno” costituisce una condizione, se non sufficiente, in ogni caso necessaria. Allo stesso modo è necessario ricorrere a dati esterni alla “via amministrativa” per stimare l'impatto ottenuto.

Pertanto, aver determinato preliminarmente la consistenza reale della politica o del programma da esaminare, i suoi obiettivi, i mezzi (*inputs*), la loro realizzazione, infine i prodotti (*outputs*) rappresenta un prerequisito per ogni valutazione.

La criminalità è un campo di interesse dell'azione pubblica che più degli altri è soggetto all'effetto “dichiarazione d'intenti”: si parla, si promette, ma questi propositi sono lontani dal costituire delle descrizioni fedeli di ciò che si va realmente ad intraprendere.

Bisognerà in seguito essere capaci di distinguere il fallimento dovuto all'inefficacia del programma da quelli dovuti semplicemente alla mancata realizzazione o alla sua incompletezza.

Si può individuare una sorta di standard minimo all'interno della valutazione delle politiche che comporta una comparazione *ex ante/ex post*, la considerazione di gruppi o zone di controllo, infine l'esame della relazione tra l'azione e l'impatto.

La comparazione ex ante/ex post è evidentemente fondamentale: senza di essa non è possibile alcuna valutazione. Occorre porre l'attenzione almeno su quattro aspetti:

- 1) la valutazione deve essere prevista prima di intraprendere qualsiasi azione: risulterà più agevole osservare la situazione ex ante, piuttosto che ricostruirla a fatica a cose fatte;
- 2) devono essere considerati un numero sufficiente di criteri per questa comparazione ex ante/ex post, per non sottovalutare degli effetti che non si erano considerati;
- 3) la stessa precauzione del punto precedente consente di scoprire più facilmente gli effetti indotti: un lotta continua contro gli spacciatori riduce in effetti l'impatto della droga in un quartiere, ma i metodi d'intervento delle forze dell'ordine esasperano talmente i giovani che le violenze aumentano;
- 4) la misura dell'ex ante/ex post permette di osservare eventuali effetti di spostamento della delinquenza (essa diminuisce là dove si applica la politica ma si sposta a fianco) ma anche degli effetti di “virtuoso contagio” (l'investimento preventivo è allora tanto forte che gli effetti riguardano anche i dintorni della propria zona d'intervento).

Diversi autori criticano molto le misure dell'ex ante /ex post che non si accompagnano all'osservazione di zone o di popolazione “di controllo” dove il programma da valutare non viene applicato. Si insiste ugualmente sulla utilità di disporre di un discreto numero di zone o di popolazioni di controllo al fine di neutralizzare l'effetto di una crisi improvvisa di una di queste. Così

si ambisce a passare dal modello abbastanza primitivo della “scatola nera” a un dispositivo che si qualifica quasi-sperimentale.

Disporre di zone o di popolazioni di controllo ha per obiettivo di rispondere al quesito: il cambiamento osservato può essere attribuito al programma valutato o sarebbe avvenuto comunque anche in sua assenza?

Prima di giungere all'esistenza di un impatto bisogna poter:

- ♣ considerare ed escludere spiegazioni alternative;
- ♣ spiegare al contrario in che modo le azioni concretamente realizzate hanno potuto far raggiungere il risultato osservato;
- ♣ stabilire la attendibilità di questo processo.

È questo un punto cruciale che dimostra la competenza del valutatore e la sua esperienza.

Resta infine la questione dell'utilizzo dei risultati della valutazione.

Spesso si attendono dalla valutazione delle indicazioni sulla possibilità di trasferire i modelli sperimentati.

Per questo motivo solitamente si raccomanda di concentrare la valutazione su alcuni programmi che, per loro rigore e loro importanza, sono suscettibili, in caso di valutazione positiva, di essere ulteriormente di aiuto a più grande scala. Tuttavia l'esercizio è delicato: generalizzare una esperienza pilota non va da sé; ciò che ha dato esito positivo in un determinato contesto può rivelarsi meno performante se lo si traspone in altri contesti.

In fin dei conti la valutazione consiste in un esercizio cumulativo di autoapprendimento. È valutando che si accumula progressivamente un

sapere pratico sull'impatto delle diverse politiche di prevenzione, un sapere sempre aggiornabile, com'è abitualmente il caso di una materia scientifica, un sapere che permette di rendere conto dell'azione pubblica e di aggiustarla di volta in volta. È inutile cercare di valutare tutto, soprattutto quando si dispone di poca esperienza e competenza.

Conviene maggiormente iniziare in maniera modesta scegliendo alcuni programmi precisi sui quali si concentreranno i mezzi e le competenze disponibili. In tal modo si svilupperà poco a poco un saper fare e si accumuleranno delle opinioni inizialmente deboli. Poi il processo si affinerà attraverso un succedersi di prove ed errori.

Non bisogna dimenticare tuttavia che la valutazione è il campo delle relazioni particolarmente delicate tra il mondo dei decisori e quello degli scienziati, tra il rifiuto dei primi di ricorrere ai secondi. Lo stabilirsi di una cooperazione fondata sul rispetto dell'autonomia reciproca delle due sfere non è facile da ottenere.

Sarebbe interessante stabilire quante valutazioni (scientificamente accettabili) abbiano avuto un effetto reale di modifica delle politiche pubbliche.

In conclusione i soggetti preposti alle valutazioni delle politiche di prevenzione e di sicurezza dovrebbero:

- ✦ non confondere la valutazione - che considera gli impatti di queste politiche su un determinato obiettivo – con l'*audit*, il controllo di programmi;

- ✦ conferire l'incarico della realizzazione di una valutazione a un organo scientificamente competente ed esterno alle istituzioni incaricate di valutare i programmi;
- ✦ evitare interferenze tra il campo dei decisori e quello dei valutari non creando commistioni;
- ✦ prevedere la valutazione prima della partenza del programma;
- ✦ utilizzare dati ed esperienze coerenti con la natura della valutazione.

5.4 Analisi costi-benefici: concetti fondamentali

L'analisi costi-benefici (ACB) è una tecnica di analisi finalizzata a confrontare l'efficienza di differenti alternative (politiche pubbliche, progetti, interventi) utilizzabili in un dato contesto per raggiungere un obiettivo ben definito. L'ACB verifica se i benefici che un'alternativa è in grado di apportare alla collettività nel suo complesso, i *benefici sociali*, sono maggiori dei relativi costi (*costi sociali*). Un progetto è giudicato desiderabile nel caso in cui dal confronto tra i benefici totali e i costi totali risulti una prevalenza dei primi, il che equivale a sostenere che la collettività nel suo insieme riceve un beneficio netto dalla sua realizzazione. In presenza di opzioni alternative di intervento, è giudicata preferibile l'opzione in cui la prevalenza dei benefici sui costi è maggiore. La logica dell'ACB è che le risorse di una collettività sono limitate e il decisore politico deve destinarle agli interventi che massimizzano il beneficio netto per la società.

L'ACB è in grado di fornire un supporto alle decisioni di politica pubblica in relazione a possibili interventi da effettuare. **Comporta sempre un confronto – implicito o esplicito – tra più alternative.** Nel caso in cui oggetto di un'ACB è una sola opzione di intervento, il risultato ottenuto permette di verificare se la stessa è preferibile al lasciare immutata la situazione attuale (*status quo*); si è quindi in presenza di un confronto implicito tra l'intervento e lo *status quo*. Se invece l'ACB è sviluppata con riferimento a due o più possibili opzioni alternative di intervento, finalizzate

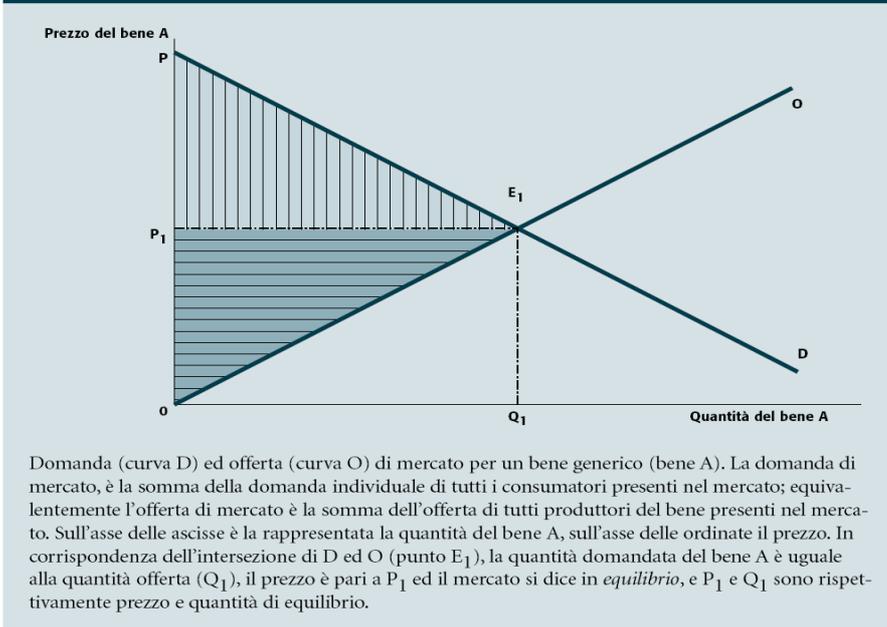
al raggiungimento del medesimo obiettivo, allora costituisce uno strumento per la scelta dell'alternativa preferibile. Tradizionalmente l'analisi è svolta *ex ante* ed è finalizzata a decidere sull'opportunità di allocare risorse ad un determinato progetto, politica o intervento di regolazione. In alcuni casi, alla fine del progetto è condotta un'ACB *ex post*, che fornisce un supporto per valutare i risultati dello stesso. Progetti, politiche ed interventi possono essere sottoposti a diverse forme di valutazione *ex ante*. La metodologia dell'ACB si caratterizza per la sistematica categorizzazione di costi e benefici, per l'espressione degli stessi in termini monetari e per la determinazione del beneficio netto sociale complessivo della proposta, che rappresenta il miglioramento apportato dalla stessa alla situazione attuale.

5.4.1 Alcuni fondamenti e strumenti microeconomici dell'analisi costi-benefici

L'analisi costi-benefici è fondata su alcuni principi di teoria microeconomica, della quale utilizza modelli e concetti. In questo paragrafo sono presentati i principali concetti di microeconomia che si usano per la valutazione e la misurazione dei costi e dei benefici⁵³.

⁵³ Per una presentazione più dettagliata ed approfondita dei concetti presentati in questo paragrafo si veda H. R. Varian, *Microeconomia*, Cafoscarina, 1990

Figura 2.1 - Domanda e offerta per il bene A



La figura 2.1 mostra le curve di domanda e di offerta del mercato di un bene.

In corrispondenza di ogni quantità, la curva di domanda rappresenta il prezzo massimo che i consumatori del mercato sono disponibili a pagare per quella quantità.

L'area sotto la curva di domanda rappresenta perciò la *disponibilità a pagare* per il bene A dei consumatori. La disponibilità a pagare dei consumatori per Q_1 del bene A, è rappresentata da tutta l'area sotto la curva di domanda fino a Q_1 , ossia all'area PE_1Q_1O . Ma poiché il prezzo di equilibrio di scambio del mercato è P_1 , l'esborso da pagare per ottenere la quantità Q_1 è pari invece a Q_1XP_1 , ossia all'area $P_1E_1Q_1O$. La differenza tra le due aree – la differenza tra il massimo ammontare che i consumatori sarebbero disponibili a pagare per una certa quantità di un bene, e l'esborso

totale che essi effettivamente pagano per esso – il triangolo PE_1P_1 (evidenziato con le righe verticali), è detto *surplus del consumatore*.

A livello individuale, questo vuol dire che se per esempio una persona è *disposta* a pagare 10 euro per ottenere un litro di vino, ed il prezzo di mercato di quel litro di vino è di 8 euro, l'acquisto del litro di vino a 8 euro porta al consumatore un surplus di 2 euro.

Corrispondentemente per l'offerta, per ogni livello di prezzo, la curva di offerta rappresenta la quantità massima che i produttori sono disponibili ad offrire per quel prezzo, o, viceversa, il prezzo minimo che i produttori chiedono per offrire una data quantità del bene. L'area al di sotto della curva di offerta rappresenta quindi gli introiti minimi che i produttori sono disposti a ricevere per offrire il bene. Per offrire la quantità Q_1 del bene A i produttori richiedono un introito minimo rappresentato da tutta l'area sotto la curva di offerta fino a Q_1 , il triangolo OE_1Q_1 (figura 2.1). Ma poiché il prezzo di equilibrio di scambio del mercato è P_1 , l'introito che le imprese ricevono a fronte di una cessione della quantità Q_1 è pari invece a Q_1XP_1 , ossia all'area $P_1E_1Q_1O$. La differenza tra le due aree, ovvero la differenza tra il minimo ammontare che i produttori sarebbero disponibili a ricevere e i ricavi che essi effettivamente ricevono, il triangolo P_1E_1O sopra la curva di offerta (evidenziato nella figura con le righe orizzontali), rappresenta il cosiddetto *surplus del produttore*.

Poiché i produttori saranno disponibili ad offrire il bene ad un prezzo almeno pari al suo costo di produzione, la curva di offerta di un bene

corrisponde alla curva dei costi marginali di produzione.⁵⁴ L'area al di sotto della curva di offerta, quindi, rappresenta il costo variabile totale di produzione del bene ed il surplus del consumatore in corrispondenza di Q_1 corrisponde alla differenza tra i ricavi dalla vendita di Q_1 ed i costi di produzione di Q_1 ⁵⁵.

A tale proposito, è importante sottolineare che nell'ACB riferita a politiche o progetti pubblici ci si riferisce al *costo opportunità* degli input, non al loro costo contabile. Il costo opportunità di un input è definito come il suo valore nel miglior utilizzo alternativo. Il costo opportunità, perciò, misura il valore cui la società deve rinunciare per l'utilizzo dell'input nella politica o progetto pubblico.

La somma del surplus del consumatore e del surplus del produttore è detta *surplus sociale*, e corrisponde nella figura 2.1 all'area totale segnata con le righe sia verticali che orizzontali, il triangolo PE_1O . Guardando la figura 2.1, si può vedere che il surplus sociale in corrispondenza della quantità domandata ed offerta Q_1 del bene corrisponde alla differenza tra l'area sotto la curva di domanda fino a Q_1 , ossia i benefici lordi ricevuti dai consumatori del bene A, e l'area sotto la curva di offerta fino a Q_1 , ossia il costo opportunità delle risorse necessarie a produrre la quantità Q_1 di A.

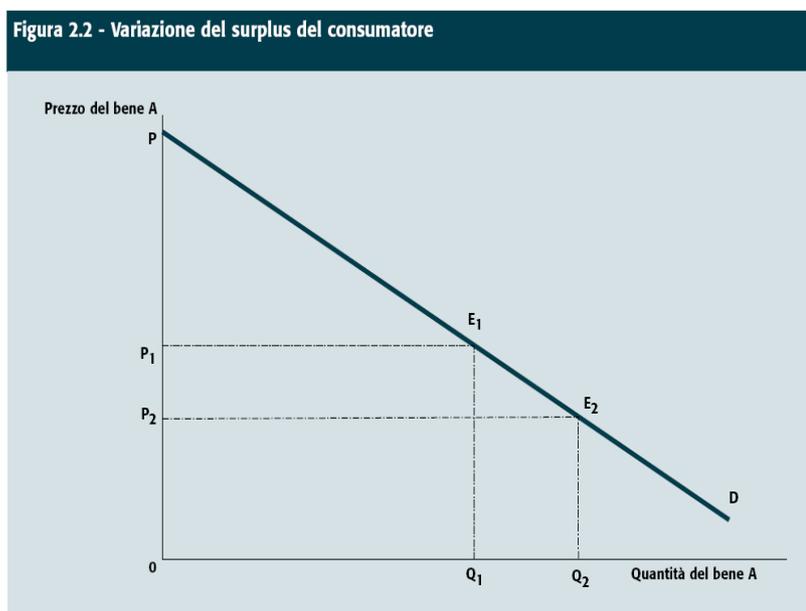
Il surplus del consumatore e del produttore ed il surplus sociale sono

⁵⁴ Il costo marginale è il costo aggiuntivo per produrre una quantità addizionale di bene.

⁵⁵ I costi che le imprese sostengono a fronte dell'attività produttiva si classificano in costi fissi e costi variabili. I costi fissi sono quelli che non variano al variare della quantità del bene prodotta, e sono, per esempio, i costi dei macchinari e degli impianti. I costi variabili sono quelli che variano (aumentano o diminuiscono) al variare (all'aumentare o al diminuire) della quantità del bene prodotta, e sono tipicamente i costi degli input di produzione, materie prime e lavoro.

concetti fondamentali per l'analisi dell'impatto delle politiche pubbliche tramite l'ACB. Generalmente infatti le politiche generano variazioni nei prezzi e nelle quantità dei beni scambiati sul mercato, e quindi il loro impatto si può tradurre e misurare in variazioni del surplus del consumatore e del produttore.

Per vedere il modo in cui queste grandezze possano essere utilizzate per la valutazione dell'impatto di una politica, si prenda ad esempio una politica che consista nell'abbassare il prezzo del bene A da P_1 a P_2 (figura 2.2). Si può vedere che questo cambiamento comporta un aumento del surplus del consumatore. Il nuovo surplus è infatti pari al triangolo PE_2P_2 , che è maggiore di PE_1P_1 . L'aumento del surplus del consumatore – l'area trapezoidale $P_1E_1E_2P_2$ – rappresenta l'aumento di benessere dei consumatori attribuibile alla politica.



L'aumento del surplus è dovuto sia all'aumento della quantità consumata del

bene, da Q_1 a Q_2 , che alla diminuzione del prezzo a P_2 del bene A, la cui quantità Q_1 veniva pagata P_1 prima della diminuzione.

5.4.2 Fasi principali dell'analisi costi-benefici

L'ACB si sviluppa mediante una successione di fasi logiche:

- a. definizione dell'ambito dell'analisi ed individuazione dei costi e dei benefici rilevanti;
- b. individuazione dei costi e benefici e delle relative unità di misura;
- c. previsione in termini quantitativi dei costi e dei benefici;
- d. monetizzazione dei costi e dei benefici;
- e. sconto intertemporale, aggregazione dei costi e benefici e calcolo del beneficio netto sociale della politica;
- f. analisi di sensibilità.

Di seguito saranno illustrate sinteticamente le fasi in cui si articola l'ACB, al fine di descrivere il processo di sviluppo di un'analisi costi-benefici per la valutazione di una politica pubblica.

5.4.3 Definizione dell'ambito dell'analisi ed individuazione dei costi e dei benefici rilevanti

L'ACB è finalizzata a valutare l'impatto di un intervento su una collettività di riferimento. L'individuazione dell'ambito geografico, dei destinatari dell'intervento e dell'arco temporale di interesse costituisce il primo passo nello svolgimento dell'analisi. La determinazione di queste coordinate essenziali circonda i costi ed i benefici rilevanti per l'analisi. Per esempio, la determinazione dell'arco temporale di interesse indica il tempo t fino al

quale dovranno essere considerati nell'analisi i costi ed i benefici relativi all'intervento in considerazione.

Con riferimento all'ambito geografico, l'analisi può essere sviluppata a livello locale, nazionale o globale. La specificazione dell'ambito geografico dipende dagli obiettivi e dalla tipologia dell'intervento in oggetto.

La definizione dell'ambito di analisi presuppone, inoltre, l'individuazione dei destinatari dell'intervento, che possono essere i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. In molti casi l'intervento ha un impatto su particolari gruppi di destinatari, quali ad esempio le imprese medio-piccole o di maggiori dimensioni, le imprese di un determinato settore, i cittadini localizzati in particolari aree del Paese o con caratteristiche personali diverse (età, livello di scolarizzazione, reddito, etc.). L'individuazione dei destinatari prevede la separata individuazione di questi gruppi. I livelli di disaggregazione utilizzati possono essere molto diversi. Generalmente si individua un gruppo separato di destinatari quando lo stesso è interessato in modo distinto dall'impatto dell'intervento oggetto di analisi.

L'effettuazione di un'ACB presuppone infine l'individuazione dell'arco temporale durante il quale si manifesta l'impatto del provvedimento.

Nella maggior parte dei casi, l'arco temporale di analisi può essere distinto in due fasi. Una prima fase in cui i costi e i benefici si presentano diversi per ciascun anno. Generalmente questa è la fase in cui la politica viene introdotta, o il progetto viene realizzato e, se si tratta di politica di regolamentazione, gli individui modificano il loro comportamento

conformandosi alla regola. Una seconda fase in cui l'impatto della politica o progetto entra *a regime* e quindi i costi ed i benefici divengono costanti nel tempo.

5.4.4 Individuazione dei costi e benefici e delle relative unità di misura

In questa fase si individuano i singoli costi e benefici all'interno dell'ambito di analisi rilevante, e si specificano le unità di misura da utilizzare per la loro misurazione. Esempi di costi e benefici e delle relative unità di misura associate ad una politica possono essere: numero di fatalità evitate, chilometri di corso d'acqua disinquinati, numero di dispositivi di sicurezza complessivamente installati (videocamere).

La scelta dell'unità di misura fisica dei costi e benefici in alcuni casi è immediata, perché immediatamente collegata alla tipologia di costo o beneficio utilizzata. Si prenda a titolo esemplificativo il caso di un intervento che permetta il salvataggio di vite umane, la cui unità di misura non può che essere il numero di vite umane salvate.

Vi sono invece alcuni casi in cui non vi è un'unità di misura immediatamente individuabile.

Si pensi al beneficio consistente nella riduzione della criminalità. Il fenomeno della criminalità può essere misurato secondo differenti unità di misura: numero di crimini commessi, numero di denunce, numero di arresti. Quando un costo o un beneficio possono essere espressi in diverse unità di misura, allora la scelta tra le stesse è guidata dalla disponibilità di dati

affidabili, tempestivi e robusti. La preferenza va inoltre alle unità di misura che agevolano la successiva monetizzazione dei costi e benefici. Nell'esempio della riduzione della criminalità, è ipotizzabile che non sia possibile disporre dei dati relativi al numero reale di crimini commessi, e quindi sarà necessario ricorrere alternativamente al numero di denunce o al numero di arresti.

In tal senso appare opportuno rilevare che la riduzione della criminalità in senso generale (escludendo per ovvi motivi quella organizzata) sarebbe espressione della riduzione dei reati di cui si ha notizia e che vengono registrati. La parte dei reati che non viene registrata e denunciata da chi li subisce rientra nel “numero oscuro” e ciò rende più difficile l'interpretazione dei dati a disposizione⁵⁶

5.4.5 Previsione in termini quantitativi dei costi e dei benefici

In questa fase si quantificano in termini fisici le poste di costi e di benefici individuati nella fase precedente.

Questa fase implica la formulazione di previsioni e di stime, tanto più complesse quanto più è ampio l'arco temporale considerato e numerose le relazioni tra le variabili osservate. È una fase in cui il trattamento dell'incertezza relativa all'entità dei costi e dei benefici che si determineranno assume un ruolo rilevante.

5.4.6 Monetizzazione dei costi e dei benefici

I costi ed i benefici individuati e quantificati nella fase precedente debbono

⁵⁶ Cfr. Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto*. Roma 2007

essere successivamente monetizzati, in altre parole espressi in unità monetarie, quali euro o dollari. L'espressione in un'unità comune, la moneta, rende le poste di costi e di benefici perfettamente confrontabili ed aggregabili. Dalla somma delle singole poste di benefici, da una parte, e di costi dall'altra, si possono così ottenere i benefici totali ed i costi totali associati ad una politica, calcolarne la differenza ed ottenere quindi l'impatto netto della politica.

Come già visto nel paragrafo 5.4.1, il criterio generale per l'espressione in termini monetari delle poste di benefici associati ad un progetto o politica pubblica è quello della disponibilità a pagare.

Alla luce di questo criterio, nel caso dell'individuo che possiede una disponibilità a pagare di 10 euro per un litro di vino il cui prezzo di mercato è 8 euro, il beneficio corrispondente all'ottenimento a titolo gratuito del litro di vino è pari per l'individuo a 10 euro, non a 8 euro.

La disponibilità a pagare della collettività per fruire o evitare l'impatto di una politica pubblica si può derivare dalla stima della variazione del surplus del consumatore relativo a quella collettività⁵⁷.

Nel paragrafo 5.4.1 si è anche visto che il criterio generale per l'espressione in termini monetari dei costi è quello del costo opportunità.

Alla luce di questo criterio, se un imprenditore per esempio si attribuisce un salario annuo di 30 mila euro, quando, se lavorasse per altre imprese data la

⁵⁷ È possibile dimostrare sotto alcune ipotesi l'equivalenza tra la variazione del surplus del consumatore conseguente ad una politica e la disponibilità a pagare (di un individuo o di una collettività) per fruire (o evitare) degli effetti di questa.

propria specializzazione, guadagnerebbe 50 mila euro l'anno, il costo (opportunità) del suo lavoro da imputare alla sua impresa nell'analisi costi-benefici è di 20 mila euro.

L'impatto in termini di costo opportunità di una politica pubblica si può derivare dalla variazione del surplus del produttore corrispondente alla politica.

Nei casi in cui i costi ed i benefici siano riferibili a beni il cui mercato esiste e *funziona bene* (ossia nel caso in cui non vi siano *fallimenti di mercato*) i prezzi di mercato forniscono informazioni sulle preferenze degli individui e riflettono i costi opportunità. Il surplus del consumatore e del produttore, e le loro variazioni, possono essere ottenute dalla stima delle curve di domanda e di offerta del mercato.

L'assenza di mercati ai quali riferire i costi ed i benefici complica l'espressione in termini monetari dei costi e dei benefici. Si pensi per esempio ai benefici riferibili al senso della giustizia, o alla bellezza di un paesaggio. I beni immateriali in questione non possono essere oggetto di scambio, e non esistono curve di domanda e di offerta ad essi riferibili. In queste circostanze la letteratura economica ha elaborato e fatto uso di particolari metodologie e criteri di analisi che permettono la derivazione in termini monetari delle poste per l'analisi costi-benefici.

Nei casi in cui, invece, i mercati *non funzionano bene*, come nel caso dei

monopoli o *falliscono*, come nel caso dei *beni pubblici*⁵⁸ o in presenza di esternalità⁵⁹, i benefici e costi possono ancora derivarsi delle variazioni di surplus, ma è necessario effettuare alcune correzioni per derivare delle misure del surplus che riflettano i veri costi e benefici sociali.

5.4.7 Sconto intertemporale ed aggregazione dei costi e dei benefici

Le politiche pubbliche hanno normalmente conseguenze che si estendono lungo un orizzonte multiperiodale, dispiegando i propri effetti per diversi anni. Per questa ragione l'analisi costi-benefici richiede il confronto di costi e benefici che si verificano in momenti di tempo diversi. Lo sconto intertemporale è l'operazione mediante la quale grandezze monetarie disponibili in momenti diversi del tempo sono rese pienamente confrontabili tra loro. Il principio su cui si basa lo sconto intertemporale è che normalmente gli individui preferiscono ottenere gli stessi benefici prima piuttosto che successivamente nel tempo.

Lo sconto intertemporale dei costi e dei benefici, mediante una procedura di calcolo che sarà descritta di seguito e che si basa su un fattore di correzione

58 La teoria economica definisce *beni pubblici* i beni la cui fruizione da parte dei consumatori non limita quella da parte di altri (non rivalità di consumo) e la cui fruizione coinvolge tutti gli appartenenti alla collettività *pubblica* di riferimento (non escludibilità dal consumo). Esempi di beni pubblici sono la sicurezza nazionale, o l'illuminazione pubblica.

59 Un'esternalità si verifica quando le azioni di un agente A impongono costi (o benefici) all'agente B per i quali non avviene compensazione (pagamento) all'agente B da parte dell'agente A. Un esempio classico di esternalità si ha quando un'impresa, l'impresa X, produce scaricando residui inquinanti in un fiume la cui acqua viene usata come fattore di produzione dall'impresa Y e per svago dalla popolazione. I costi arrecati dall'impresa X all'impresa Y (costo materiale perché l'impresa Y dovrà depurare l'acqua prima di immetterla nel circuito produttivo) ed alla popolazione (immateriale, poiché la gente non potrà pescare o nuotare nel fiume) se non compensati determinano una configurazione di output non efficiente dal punto di vista sociale.

chiamato *tasso di sconto intertemporale*, esprime tutte le poste in termini del loro equivalente in uno stesso punto di riferimento temporale. In via generale, nell'analisi dell'impatto delle politiche pubbliche, il momento temporale di riferimento al quale ricondurre tutti i costi e benefici è il momento di inizio dell'implementazione della politica, il cosiddetto *tempo zero*. Lo sconto intertemporale effettuato rispetto al tempo zero, si chiama *attualizzazione*, ed il valore di ciascuna posta espressa rispetto al tempo zero si chiama *valore attuale*. L'operazione di attualizzazione è alla base dei principali metodi di valutazione di progetti e politiche pubblici e privati: il valore attuale netto (VAN), il tasso interno di rendimento (TIR), l'indice di redditività.

La determinazione del valore attuale (VA) di una grandezza monetaria X disponibile in un momento futuro n , posto che il tasso di sconto intertemporale sia pari a i , è dato da:

$$VA(X) = \frac{1}{(1 + i)^n} X$$

Il rapporto $1 / (1 + i)^n$ è denominato *fattore di sconto*, ed è equivalente al valore attuale di 1 lira disponibile tra n anni dato un tasso di sconto intertemporale pari ad i .

Il valore attuale del totale di un flusso di grandezze X_t che si determinano lungo un orizzonte temporale da 0 a n è invece pari a:

$$VA(X_t) = \sum_{t=0}^n \frac{1}{(1+i)^t} X_t$$

Non volendo in questa sede trattare della questione della determinazione del *tasso di sconto* i , si assume invece che esso sia noto.

Considerando il flusso nel tempo di costi C_t ed il flusso di ricavi R_t , relativi all'intervento oggetto di analisi, con il procedimento di sconto illustrato è possibile calcolare il valore attuale della somma dei costi e dei benefici individuati per ciascun anno considerato:

$$VA(B_t) = \sum_{t=0}^n \frac{1}{(1+i)^t} B_t$$

$$VA(C_t) = \sum_{t=0}^n \frac{1}{(1+i)^t} C_t$$

la cui differenza determina il valore attuale netto della politica o progetto.

$$VAN = VA(B_t) - VA(C_t) = \sum_{t=0}^n \frac{1}{(1+i)^t} B_t - \sum_{t=0}^n \frac{1}{(1+i)^t} C_t$$

Nell'analisi costi-benefici di una politica o progetto pubblico il VAN indica il *beneficio sociale netto* che l'intervento è in grado di apportare alla collettività. Una politica è valutata come desiderabile solo nel caso in cui il VAN risulti positivo.

La determinazione del VAN offre non solo un criterio di accettabilità di un intervento pubblico ma anche un criterio di scelta. Infatti, nel caso di interventi alternativi – e a parità di altre condizioni – la scelta del *policy-maker* dovrebbe ricadere sull'intervento con il VAN più elevato.

Un altro metodo basato sull'attualizzazione è il Tasso Interno di Rendimento (TIR). Si definisce TIR il valore del tasso i che eguaglia il valore attuale dei flussi di costi al valore attuale dei flussi di benefici, ossia il valore del tasso di sconto che rende pari a zero il valore attuale netto di un progetto:

$$VA (B_t) - VA (C_t) = \sum_{t=0}^n \frac{1}{(1 + TIR)^t} B_t - \sum_{t=0}^n \frac{1}{(1 + TIR)^t} C_t = 0$$

Generalmente un'opzione di intervento pubblico è considerata accettabile se il TIR è superiore al tasso di sconto sociale. L'idea di fondo è che il decisore pubblico dovrebbe implementare solo interventi con i quali si ottiene un tasso di rendimento maggiore di quello ottenibile con interventi alternativi (riflessi nel tasso di sconto sociale).

I metodi del VAN e del TIR forniscono informazioni complementari per la scelta tra politiche o progetti alternativi⁶⁰. Il VAN fornisce una stima del valore assoluto, oltre che del segno, dell'impatto netto dell'intervento; per calcolarlo è necessario determinare il tasso di sconto. Il TIR è un indicatore, indipendente dalla dimensione dell'intervento e dal tasso di sconto, utilizzabile per valutare la convenienza dell'intervento rispetto ad alternative che, anche se non valutate esplicitamente, devono però ritenersi espresse in forma implicita dal tasso di sconto sociale. Il TIR si rivela pertanto molto utile nei casi cui sussistono dubbi sul tasso di sconto da utilizzare.

⁶⁰ Se l'ACB è sviluppata per una sola opzione di intervento che deve essere accettata o rifiutata, allora i due metodi forniscono il medesimo risultato. Invece, nei casi in cui si deve scegliere tra più interventi alternativi che differiscono notevolmente tra loro in termini di scala o di distribuzione temporale dei costi e dei benefici, l'utilizzo dei due metodi può portare a risultati finali differenti. Per approfondimenti sull'argomento si rinvia a F. Nuti, *L'analisi costi-benefici*, il Mulino, 1987.

5.4.8 Analisi di sensibilità

L'analisi di sensibilità è una procedura con la quale si verifica la sensibilità del risultato finale dell'ACB – il VAN o il TIR – alle assunzioni fatte durante lo svolgimento dell'analisi.

In molte fasi dell'ACB è necessario formulare assunzioni operative, per esempio sul valore dei costi e dei benefici che si verranno a determinare in futuro o sul tasso di sconto intertemporale. In prima approssimazione, se il segno del VAN non cambia testando le assunzioni alternative che si ritengono rilevanti, allora l'ACB in questione è robusta, ed i risultati possono essere ritenuti affidabili. Quando nello svolgimento di un'ACB sono formulate assunzioni su un elevato numero di variabili, risulterebbe oltremodo complesso verificare tutte le possibili combinazioni delle variazioni. In questi casi si utilizza un particolare tipo di analisi di sensibilità, che risulta di più agevole effettuazione, l'*analisi parziale*. Essa considera le assunzioni una alla volta e prevede il calcolo delle variazioni del beneficio netto sociale al variare di ciascuna delle assunzioni formulate.

Nonostante l'analisi di sensibilità sia un importante strumento per verificare la robustezza dei risultati ottenuti con l'ACB, e quindi ottenere indicazioni sull'affidabilità degli stessi, non è raccomandabile, per questioni di economicità, estenderla a tutte le assunzioni. In generale la necessità di sottoporre ad analisi di sensitività un'assunzione è proporzionale all'incertezza relativa alla sua determinazione ed alla sua rilevanza.

5.5 Analisi costi-benefici nella prevenzione della criminalità

Solo alcune università europee e un numero limitato di centri di ricerca governativi, come il Ministero degli Interni nel Regno Unito, il WODC nei Paesi Bassi, il Consiglio Nazionale per la Prevenzione del Crimine finlandese, il Consiglio per la Prevenzione del Crimine svedese e l'Istituto europeo per la Prevenzione e il Controllo della Criminalità affiliata alle Nazioni Unite (HEUNI), stanno lavorando sull'analisi costi-benefici nella prevenzione della criminalità.

Pochissimi progetti di prevenzione del crimine dell'Unione Europea hanno effettuato il tipo di valutazioni economiche necessarie per una corretta analisi costi-benefici. Dove è messa a punto una sofisticata valutazione economica, spesso il periodo di tempo considerato nella valutazione è troppo breve, il che può portare a sottovalutare i benefici di un progetto di prevenzione del crimine. Un problema con l'analisi costi-benefici è che la domanda per una corretta analisi costi-benefici di solito proviene dal livello nazionale mentre più progetti di prevenzione del crimine vengono predisposti a livello locale. A livello di progetto, “ciò che funziona” è molto meno importante del “cosa è conveniente”. Il mondo politico chiede risultati nel breve periodo e mette da parte ovviamente gli studi sui benefici nel lungo periodo.

In passato il Dipartimento di Giustizia finlandese ha offerto sussidi alle organizzazioni locali per valutare progetti di prevenzione della criminalità. La sovvenzione copre una considerevole parte dei costi di valutazione.

Purtroppo c'è stato poco interesse per il finanziamento.

Coloro che si sono dedicati a questo tipo di attività l'hanno trovato troppo complessa, anche per assenza di “manodopera” per eseguire una corretta valutazione e soprattutto perché vi erano da pagare costi aggiuntivi oltre ai finanziamenti ricevuti.

Nel Regno Unito gli studi di valutazione che sono stati fatti si sono concentrati di più sulla **valutazione dei processi e sull'analisi dell'impatto** che su costi e benefici.

Le analisi di impatto condotte dall'Home Office⁶¹ per valutare una serie di progetti di videosorveglianza è giunto alla conclusione che quasi la metà dei risultati di tutte le valutazioni non potevano essere utilizzati a causa di errori metodologici nel progetto di valutazione⁶².

In Olanda i progetti di prevenzione del crimine per centri commerciali e immobili commerciali (Marchio di Qualità per l'Impresa Sicura) richiedono un dettagliato progetto di valutazione ex ante e ex post. La mancata esecuzione di queste valutazioni ex ante e ex post può portare l'organismo di certificazione a negare il rilascio della sua certificazione.

61 Welsh e Farrington (2002).

62 Current knowledge suggests that situational prevention can be an economically efficient strategy for the reduction of crime. However, future evaluations need better designs, more adequate estimates of costs and benefits and longer follow-up periods (cfr. Welsh B. C., Farrington D.P.; *Value for Money? A review of the costs and benefits of situational crime prevention*, in *The British Journal of Criminology*, volume 39, n. 3 pp. 345-368, 1999).

5.6 L'analisi costi-benefici nella prevenzione situazionale

Nel campo della prevenzione della criminalità attraverso il design ambientale (CPTED), il Comitato europeo di normalizzazione (CEN) ha rilasciato un pre-standard ENV 14383-2 (CEN) prevenzione della criminalità mediante la pianificazione urbana e il progettazione architettonica, che in un certo modo offre una “cruda” analisi costi-benefici. Per calcolare o stimare i costi del crimine il pre-standard suggerisce di prendere in considerazione uno dei rischi da valutare o da stimare, scegliere tra le misure di prevenzione disponibili e calcolare i costi associati.

Dopo una decisione dell'organismo responsabile (*responsible body* - per esempio i governi locali o regionali) sulle misure di prevenzione da adottare, queste misure sono attuate e in seguito sono valutati i risultati.

Il risultato è, naturalmente, l'effettivo tasso di criminalità e questo risultato può essere usato per calcolare (approssimativamente) i benefici delle misure adottate⁶³.

Il pre-standard ENV 14383-2 è una versione europea del Rapporto olandese d'impatto sulla sicurezza (Veiligheids Effect Rapportage) che, come il suo omonimo Rapporto d'impatto Ambientale (Milieu Effect Rapportage), prevede una valutazione ex ante di un progetto⁶⁴.

63 Maggiori informazioni in inglese, tedesco e olandese a [http://www.e-doca.net / resources.htm](http://www.e-doca.net/resources.htm) sotto la voce 'standardizzazione' che può essere trovate cliccando su 'documenti' e poi 'documenti speciali'.

64 Per ulteriori informazioni vedi anche Soomeren (2001) e Wever (2004).

5.7 Considerazioni sull'analisi costi-benefici

Lo stato dell'arte ci mostra che l'Unione Europea è indietro nello sviluppo di un organismo europeo che sviluppi studi e ricerche sulle analisi costi-benefici nella prevenzione della criminalità e che di conseguenza la pratica di tale metodo di valutazione è alquanto limitata.

Allo stesso tempo l'attuale *corpus* di conoscenze non fornisce semplici risposte. Ci si interroga pertanto sul cosa fare: concentrarsi sullo sviluppo di un corpo di specifiche conoscenze o mettere in pratica le idee già esistenti?

In questa tesi si è deciso di analizzare le idee esistenti e di presentare un modello relativamente semplice di analisi costi-benefici nella prevenzione del crimine che, attraverso tentativi ed errori, può dare origine ad una norma europea⁶⁵.

Secondo Paul van Soomeren i benefici della prevenzione del crimine sono definiti come il contrario dei costi del crimine⁶⁶ o, in altre parole, il risultato netto della riduzione del crimine.

Il problema è quale costo del crimine prendere in considerazione.

65 Il modello dell'analisi cost-benefici presentato è stato teorizzato da Paul van Soomeren ed è contenuto nel report: *A review of cost and benefits analysis in crime prevention in the EU member states*, DSP – groep BV, Amsterdam 2005

66 **Costi del crimine** (costo medio per crimine)

Nel 2000 il British Home Office ha prodotto uno studio di ricerca (HORS217) che tenta di dare giudizi sulla serietà relativa di crimini diversi e tirar fuori i benefici di intraprendere approcci diversi alla riduzione del crimine più esplicitamente. Lo studio si concentra principalmente su reati che ricadono sotto categorie di reati notificabili (offese registrate dalla polizia e poi registrate dal British Home Office). I crimini contro il patrimonio più costosi sono i furti di veicoli, costando circa £ 4.700 per avvenimento; i furti con scasso costano una media di £ 2.300. I crimini contro la persona sono in media molto più costosi dei crimini contro la proprietà. Gli omicidi vengono stimati in £ 1 milione, rispetto ad altri tipi di violenza contro la persona che costano una media di £19.000 per avvenimento. I furti costano quasi £ 5.000 in media. L'assalto comune è il crimine contro la persona meno costoso, con un costo medio approssimativo di £ 500 per offesa. Lo studio può essere usato con un gran livello di confidenza.

Ci sono costi per la vittima, per la comunità e per la società e ci sono costi riferiti all'offender. Devono essere presi in considerazione tutti o solo alcuni? Parte di questi costi sono diretti, altri sono indiretti.

Alcuni di questi costi hanno un valore economico chiaro, alcuni sono difficili da esprimere in termini monetari.

Dalla prospettiva della vittima si potrebbe prendere in considerazione che i costi vanno riferiti ad uno specifico crimine o incidente. Comunque si dovrebbero prendere anche in considerazione i costi associati alle misure preventive prese dalla vittima (comportamento).

Si potrebbero prendere in considerazione i costi associati alla cura della **salute** (specialmente in caso di crimine violento), al **lavoro** (perdendo il proprio lavoro o riportando delle inabilità dopo un incidente) ed all'**istruzione** (non essendo capace di finire la scuola o l'istruzione superiore dopo un incidente).

5.7.1 Impatti del crimine sulla comunità

Oltre ai costi medici che si rendono necessari, alla produttività perduta ed ad un livello più basso di istruzione, il crimine ha un impatto anche sul tessuto sociale di una comunità.

Oltre alla paura di un crimine bisogna valutare anche le conseguenze di quella paura, che comporta, per esempio, l'uso di notte di una macchina invece di camminare a piedi.

Guardando alle conseguenze o ai costi del crimine dal punto di vista dell'offender, è possibile individuare una serie intera di costi riferiti

all'offender.

Questi variano dai costi di polizia e reclusione per il delinquente ai costi dei programmi di rieducazione.

Essenzialmente, i costi per l'offensore sono calcolati dal momento in cui un offensore futuro nasce fino al momento in cui smette di delinquere.

Su tale base, si potrebbe sostenere che tutti questi costi dovrebbero essere presi in considerazione in un'analisi dei costi e benefici della prevenzione del crimine. D'altra parte si potrebbe dire che questi costi contano solamente quando il progetto è orientato all'offensore.

In Canada il National Crime Prevention Strategy (NCPS) ha pubblicato nel 2001 un rapporto dal titolo "Vita di Jack" ossia quali costi per la società sono associati ad una tipica carriera da criminale. Questo non include il danno che deriva dagli atti criminali dell'offender ma i costi per la società in ogni stadio della vita di Jack fino ai 18 anni. La somma di tali costi si aggira intorno ai 500.000 dollari canadesi (circa 360.000 euro) e non include i costi derivanti dall'attività criminale di Jack.

Ci sono anche chiaramente i benefici del crimine.

Senza voler intraprendere una dissertazione sulla differenza del valore, per la vittima e per l'offensore di oggetti presi per esempio durante un furto con scasso, o sul 'piacere' (valore) derivante a qualcuno quando commette una violenza, basta dire che se non ci fosse guadagno da parte del criminale, non ci sarebbe crimine.

In un certo senso, il crimine è un gioco a somma zero: la perdita di un uomo

è il guadagno di un altro uomo. Esso contiene sia termini tangibili (la bicicletta sottratta attraverso il furto in cambio dei soldi guadagnati vendendo la bicicletta rubata) sia termini intangibili (stress post-traumatico, risultato di un stupro contro il 'il piacere' provato nello stuprare qualcuno).

Un altro modo di guardare al crimine come ad un'attività economica è dire che è un impulso all'economia: normalmente il risultato di un crimine è denaro speso dalla vittima (per sostituire i beni rubati o per la propria salute) e dall'offensore (guadagni criminali investiti in altri acquisti).

In un'economia sana, un certo grado di libertà è richiesto. Una delle conseguenze di questa libertà è il crimine; in un certo senso, ogni società trova il crimine che merita.

5.7.2 La relatività del costo

I costi del crimine possono essere un problema relativo: dipendono dal valore (disponibilità) e dall'impatto (danno). Si considerino i Paesi Bassi, dove ci sono milioni di biciclette e dove possono essere trovate biciclette di seconda mano relativamente a buon mercato.

I benefici di prevenire i furti di bicicletta sono molto bassi: il valore delle biciclette è basso e l'impatto è basso.

Un'altra considerazione che può essere fatta è che i costi di un certo tipo di crimine possono cambiare col tempo e luogo. Si pensi per esempio al furto di un cavallo, un crimine capitale nei secoli scorsi ma ora un reato relativamente minore.

5.8 Costi e benefici della prevenzione del crimine

I costi della prevenzione del crimine sono definiti generalmente come i costi riferiti a tutte le misure (schemi, progetti, programmi, politiche, istituzioni) per prevenire o contrattaccare il crimine e/o ridurre il danno risultante dal crimine. Come tale i costi della prevenzione del crimine possono includere anche i costi dei sistemi di giustizia criminale.

5.9 Questioni legate all'analisi costi-benefici

Esiste un discreto numero di questioni complesse associate con l'analisi costi-benefici nella prevenzione del crimine.

Queste questioni possono essere ridotte a sette:

- 1) il tempo
- 2) i costi tangibili
- 3) i costi intangibili
- 4) le analisi e le valutazioni dei costi
- 5) la presenza del crimine (incidenza e prevalenza)
- 6) la relazione tra i costi del crimine e la percentuale del crimine
- 7) qual'è il tipo di profitto

5.9.1 Il tempo

I costi possono essere considerati in un determinato istante oppure diluiti in un arco di tempo, i benefici sono apprezzati maggiormente nel lungo periodo. Una sofisticata analisi costi-benefici tiene conto della variabile tempo calcolando un periodo di ammortamento. Questo è il tempo che i benefici di un progetto impiegano per rimborsare i suoi costi. Seguendo la teoria dei costi e benefici e le sue radici economiche, è necessario calcolare il valore presente e netto di tutti i costi e tutti i benefici all'interno della cornice di tempo definita. Nel mondo imprenditoriale molte società e specialmente gli azionisti (*shareholders*) considerano per ammortamento un periodo più corto di tempo (da tre a cinque anni), nel campo della pianificazione urbana, edilizia ed ambientale sono considerati periodi più

lunghi di tempo (20-50 anni). Il problema nella prevenzione della criminalità è che alcuni dei costi sono a breve termine (ad esempio danni materiali dovuti ad atti vandalici o furti), mentre altri costi sono a lungo termine (problemi di salute a causa di un'aggressione). Per ogni tipo di reato si dovrebbe considerare il lasso di tempo. Inoltre, il periodo di tempo sarà diverso per le diverse popolazioni vittime. Come tale, 'il tempo' è la prima parte soggettiva di qualsiasi analisi costi-benefici.

Secondo gli esperti della prevenzione della criminalità e gli esperti dell'analisi costi-benefici, è preferibile in ogni caso non considerare la questione tempo quando i tempi sono brevi. Una volta che il periodo di tempo nella analisi costi-benefici supera una certa soglia (diciamo 2 anni) si può prendere in considerazione l'elemento tempo (e utilizzando nei calcoli l'approccio del valore attuale netto) coinvolgendo un esperto di economia nel gruppo di ricerca.

Sia considerando i costi tangibili che quelli intangibili (vedi questione 2 e 3) è estremamente difficile “monetizzare” tutti gli effetti di un progetto di prevenzione della criminalità all'interno di un determinato periodo di tempo di una valutazione della progettazione (*ex ante* o *ex post* della progettazione). Alcuni tipi di reato (ad esempio crimini contro la proprietà e reati contro la persona) possono avere un impatto che può durare un tempo estremamente lungo (il cosiddetto dolore e la sofferenza e la diminuzione della qualità della vita). Se gli elementi come la salute, l'occupazione e l'istruzione vengono presi in considerazione, il periodo di tempo da

considerare non è una questione di anni, ma di decenni.

5.9.2 I costi tangibili

Nella sua forma più elementare, l'analisi costi-benefici viene effettuata utilizzando solo costi e benefici finanziari (i costi tangibili cosiddetti). Ad esempio, una semplice analisi costi-benefici di un sistema di antifurto misurerebbe il costo del dispositivo (per esempio l'energia per l'illuminazione, il miglioramento della serrature, ecc), e sottrarrebbe questo dal beneficio economico della percentuale di riduzione di furto con scasso. Non misurerebbe il costo del danno ambientale (ad esempio più energia per l'illuminazione) o i benefici di una più bassa sindrome da stress post-traumatico a causa del tasso di vittimizzazione più basso (i cosiddetti costi intangibili, vedi il prossimo punto).

Anche se il termine “tangibile” suggerisce che è facile comprendere tutti i costi materiali e diretti, una ricerca in Australia (Mayhew, 2003) e Regno Unito (Brand e Price, 2000) illustra la difficoltà di giungere ad un calcolo *all-inclusive*.

5.9.3 I costi intangibili⁶⁷

Un approccio più sofisticato alla analisi costi-benefici è quello di cercare di dare un valore ad elementi che non ne hanno.

Questo può essere estremamente soggettivo. È, ad esempio, il valore della vita di una vittima di violenza assimilabile al prezzo medio di un'assicurazione sulla vita? Qual è il valore di un quartiere sicuro libero dai

⁶⁷ Per esempio:

- il dolore, la sofferenza, la ridotta qualità di vita, la paura, la giustizia, la libertà, ecc.

reati? Anche in questo caso gli elementi soggettivi devono essere affrontati in maniera scientifica in una valida analisi costi-benefici.

Nell'analisi costi-benefici il punto di partenza abituale sono i costi tangibili. Qualora si voglia anche prendere in considerazione i costi intangibili, si può utilizzare un elenco standardizzato dei costi del crimine per una serie di reati tipici.

Queste stime dei costi sono state definite in un determinato arco temporale e pertanto offrono un'indicazione di massima.

In alternativa, Soomeren propone uno schema di un calcolatore sperimentale dei costi della criminalità, che può essere usato per dare un peso a ciascun componente di un insieme di crimini di tipo standard come sono stati misurati nel sondaggio internazionale delle vittime di reati (ICVS).

Questo peso rappresenta sia i costi materiali e immateriali.

5.9.4 Le analisi e le valutazioni dei costi

Il confronto dei costi nel tempo esige di tener conto degli effetti monetari come il tasso di interesse, l'inflazione, ecc.

Il confronto tra i costi nei diversi paesi esige di tener conto della fluttuazione dei tassi di cambio.

È comune fissare tempo e valuta in una tabella confrontando i costi nei diversi paesi (per esempio il livello dei prezzi in dollari USA nel 1990, o il livello dei prezzi in euro nel 2001).

Inoltre bisogna far riferimento a precedenti osservazioni sull'uso di un vero e proprio *“calcolo del valore attuale netto”* appena il lasso di tempo supera

la soglia dei due anni.

5.9.5 La presenza del crimine (incidenza e prevalenza)

Anche se si raggiunge un accordo su alcune possibili risposte alle questioni innanzi illustrate, la questione del calcolo del numero dei crimini è ancora oggetto di dibattito.

Qual è l'incidenza (numero di reati; frequenza) e la prevalenza (numero di vittime) dei reati?

I delitti denunciati alla polizia, non rappresentano la reale incidenza e diffusione della criminalità. Molti reati non vengono registrati alle forze dell'ordine, il cosiddetto 'numero oscuro'. Come conseguenza, i costi e/ o benefici possono essere superiori o inferiori in quanto il tasso di criminalità utilizzato per l'analisi dei costi e benefici non è definito con precisione.

Del numero totale di reati realmente commessi si stima che circa uno su quattro è noto alla polizia. Di questo numero di reati – quelli che riguardano famiglie, imprese o istituzioni come bersaglio e che sono senza vittime - circa uno su tre è risolto dalla polizia o ha un colpevole noto. L'intervento delle forze dell'ordine produce come effetto solo una sanzione (reclusione, multa, punizione alternativa).

Le indagini di “vittimizzazione” (interviste alle vittime di reati) sono un altro modo per avere un quadro della criminalità. Di solito sono limitate alle famiglie e per uno studio approfondito delle vittime di reati sarebbe necessaria una rilevazione *ad personam* da parte di imprese e istituzioni. Purtroppo questo è fatto solo in poche città europee (per esempio Regno

Unito, Finlandia e Olanda). Un altro svantaggio è che non molti paesi dell'Unione Europea eseguono regolari inchieste di vittimizzazione. Tuttavia, le inchieste sulle vittime di reati offrono una migliore indicazione del tasso di criminalità rispetto al numero dei delitti denunciati alle forze dell'ordine.

Spesso le indagini sui reati chiedono agli intervistati la disponibilità di segnalare diverse forme di criminalità. La ICVS (International Crime Victim Survey)⁶⁸ 2000 offre la percentuale dei reati denunciati alla polizia per 11 tipi di crimini in differenti città.

Informazioni di questo tipo rendono possibile effettuare una stima più precisa del tasso di criminalità in una determinata zona o città.

In sostanza si potrebbe moltiplicare il numero dei reati denunciati alle forze dell'ordine in quella zona/città con la percentuale di reati non segnalati nella indagine nazionale sulle vittime di reati. Si tratta di una metodologia approssimativa ma certamente è meglio di niente.

Anche se sappiamo che il numero di crimini che abbiamo a disposizione è imperfetto lo si può in ogni caso prendere in considerazione. È importante, però, essere consapevoli dei limiti della percentuale dei crimini.

5.9.6 La relazione tra i costi del crimine e la percentuale del

crimine

⁶⁸ L'International Crime Victim Survey (ICVS) è il più vasto programma di indagini campionarie completamente standardizzato che riguarda le famiglie con esperienza di reato in diversi paesi. La prima inchiesta dell'ICVS ha avuto luogo nel 1989, la seconda nel 1992, la terza nel 1996 e la quarta nel 2000. Le indagini sono state effettuate in oltre 50 paesi dal 1989; un gran numero di indagini ha riguardato paesi in via di sviluppo e i paesi in transizione. Nel 2004 si è svolta una nuova campagna di indagini i cui risultati sono stati pubblicati nel 2005. Si veda <http://www.unicri.it/icvs/>

Come se la confusione creata da tempo (punto 1), costi del crimine (punti 2 e 3) e tasso di criminalità (punto 4) non fosse abbastanza, c'è anche la questione del rapporto tra questi tre. A parte il fatto che i costi della criminalità e la percentuale del crimine sono fluttuanti nel tempo, non vi è alcuna relazione lineare tra i costi del crimine e il tasso di criminalità. I costi del crimine possono scendere mentre il numero dei crimini aumenta e per contro il numero dei crimini può rimanere basso, ma i costi della prevenzione può aumentare. Le variazioni nei costi di un particolare reato e/o il tasso di criminalità di un crimine particolare, hanno un influsso sull'analisi costi-benefici. Un altro esempio è l'uso di materiali antivandalismo per combattere il vandalismo. Questi materiali sono di solito più costosi rispetto ai materiali tradizionali di tal che se i vandali riescono a distruggere il nuovo materiale i danni sono notevolmente superiori. Inoltre, il costo per sostituire il materiale più costoso è anche più alto. A volte intelligenti misure di prevenzione possono rivelarsi più costose.

5.9.7 Qual'è il tipo di profitto

Cosa fare con i risultati delle analisi costi-benefici? Come accennato in precedenza, l'analisi costi-benefici serve a determinare non solo ciò che funziona nella prevenzione del crimine, ma anche ciò che è conveniente.

La domanda risiede nella ricerca della utilità di un progetto di prevenzione del crimine; esso sarà ritenuto utile quando i costi e i benefici si equilibrano a sufficienza? Oppure occorre prevedere un progetto orientato al conseguimento di un determinato profitto (prestazioni superiori ai costi)? E

se è richiesto un profitto, quanto grande deve essere il profitto e quanto tangibili i benefici?

Un corretto programma di prevenzione della criminalità deve contenere un paragrafo (o più) sulla valutazione. Per consentire un'analisi costi-benefici deve far parte del programma una sofisticata procedura di valutazione. Tuttavia *"pochissimi programmi di prevenzione della criminalità, pratiche e politiche hanno usato l'analisi costi-benefici. Il motivo principale è la mancanza di un rigoroso programma di valutazione che fornisce le basi necessarie per l'analisi costi-benefici."* (Chisholm, 2000)". Qualsiasi analisi costi-benefici richiederà, come punto di partenza, una valutazione credibile della rilevanza e dell'impatto del progetto. Se possibile, i risultati della valutazione devono essere presentati in una forma che faciliterà la successiva analisi economica.

5.9.8 Un possibile modello per l'analisi costi-benefici nelle politiche di sicurezza urbana

Le sette questioni innanzi affrontate illustrano le problematiche relative all'analisi costi-benefici nella prevenzione della criminalità che indurrebbero ad accantonare tale metodo per le difficoltà che si incontrano nella sua applicazione.

Sarebbe un peccato, perché è sicuramente interessante conoscere se i fondi pubblici impegnati per le politiche di sicurezza urbana sono ben spesi (conviene?).

Paul Van Soomeren a tale riguardo propone una semplificazione dell'analisi

costi-benefici. “Come rendere semplice un'analisi costi-benefici? Essenzialmente l'analisi costi-benefici può essere rappresentata dalla differenza tra il numero dei crimini moltiplicato per i relativi costi ed i costi della prevenzione del crimine”. Ovviamente i costi considerati possono essere solo quelli tangibili. Quindi secondo Soomeren i tre parametri occorrenti per una analisi costi-benefici semplificata sono: il numero dei crimini, i relativi costi e i costi della prevenzione del crimine. Per il primo Soomeren consiglia di riferirsi ai dati derivanti dalle inchieste di vittimizzazione (Crime Victim Survey) che a differenza dei dati e delle statistiche delle forze dell'ordine non contengono il cosiddetto numero oscuro (reati non registrati). Per quanto riguarda il secondo l'olandese propone di riferirsi a dati standardizzati derivanti da una valutazione di contingenza che lo stesso propone di sistematizzare in un Calcolatore sperimentale dei Costi del Crimine (e-CCC, Experimental Crime Cost Calculator). L'e-CCC proposto da Soomeren è un software che propone un questionario che può essere usato per rispondere in rete a domande sulla percezione del crimine e i costi associati al crimine; esso è basato sulla disponibilità a pagare (Willingness to pay – WTP) per la prevenzione del crimine teorizzata da Mark Cohen⁶⁹ e usa la definizione del crimine dell'International Crime Victim Survey. Il calcolo dei costi tangibili ed intangibili del crimine può portare a riflessioni infinite sul cosa includere e

⁶⁹ Cohen M., *Monetary value of crime and the paying party*; presentation at the European Seminar on Costs and Distribution of Costs of Crime and Disorder and Crime Prevention, Helsinki, 2004

con quale costo. L'e-CCC permette agli intervistati di attribuire un certo peso ad alcuni tipi di crimine. Questi pesi rappresentano il costo relativo che gli intervistati associano a quel determinato crimine. Questi costi vengono così utilizzati nell'analisi costi-benefici nella prevenzione del crimine.

I costi di un progetto di prevenzione del crimine secondo Soomeren sono di solito documentati abbastanza bene.

Oltre ai costi iniziali di un progetto non devono essere trascurati quelli futuri quando il progetto è entrato a regime, come la manutenzione ed i progetti di valutazione ex post. Nel calcolo dei costi di un progetto, la scala dell'intervento (quartiere, città, paese) influenzerà la quantità di informazioni disponibili sui costi e i dati che potranno essere presi in considerazione.

La semplificazione dell'analisi costi benefici proposta da Soomeren conduce alle seguenti conclusioni:

I Benefici (B) di un progetto di prevenzione del crimine è pari alla differenza $CC1 - CC2$ essendo $CC1$ i Costi del crimine prima del progetto di prevenzione del crimine (periodo di osservazione considerato un anno prima dell'intervento) e $CC2$ i Costi del crimine dopo l'intervento progettuale (periodo di osservazione considerato un anno dopo l'intervento).

I costi del crimine prima e dopo l'intervento ($CC1$ e $CC2$) possono essere calcolati moltiplicando il numero di crimini in una specifica area e periodo di tempo per i costi di ognuno di essi così come precedentemente indicato.

Costi del crimine = numero dei crimini x media dei costi per crimine.

ESEMPIO

Progetto di prevenzione dei furti nella città di Rock a Nottingham

(installazioni di telecamere, migliore illuminazione delle strade)

Dati prima dell'intervento:

1000 furti

Costo medio per furto € 3.000 (solo costi tangibili)

Costo del crimine prima del progetto di prevenzione

$1000 \times € 3.000 = € 3.000.000$

Dati dopo l'intervento:

500 furti

Costo medio per furto € 3.000 (solo costi tangibili)

Costo del crimine dopo il progetto di prevenzione

$500 \times € 3.000 = € 1.500.000$

Benefici del progetto di prevenzione del crimine = costo *ex ante* meno costo *ex post* = € 1.500.000

Per rendere completa l'analisi costi benefici della città di Rock sono stati recuperati i dati sui costi associati al progetto di prevenzione che sono stati stimati in € 2.000.000. Come si vede c'è stata una perdita di € 500.000. Tuttavia a fronte di questa perdita un'inchiesta di vittimizzazione effettuata circa sei mesi dopo l'inizio del progetto ha rivelato una riduzione della paura dei furti del 15%. Pertanto le autorità locali saranno chiamate a valutare se la perdita di € 500.000 vale una modesta riduzione percentuale della paura del crimine.

CAPITOLO SESTO - CONCLUSIONI – Sostenibilità, Sicurezza Urbana, Valutazioni, Urbanistica

6.1 - Dal CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) al CPTSD (Crime Prevention Through Social Development)

Appare chiaro che opportune strategie di prevenzione del crimine ben delineate e strutturate consentono non soltanto di prevenire la delinquenza e la possibilità di essere vittima di reati ma anche di favorire la sicurezza collettiva e contribuire allo sviluppo sostenibile del paese.

Una prevenzione del crimine efficace migliora la qualità di vita di tutti cittadini divenendo espressione dei valori fondamentali e dei diritti dell'uomo.

Essa procura vantaggi a lungo termine riducendo i costi associati al sistema di giustizia penale così come tutti gli altri costi sociali derivanti ed indotti dalla criminalità. La prevenzione del crimine offre la possibilità di adottare un approccio al tempo stesso più redditizio e soprattutto più umano ai problemi legati alla criminalità.

La prevenzione del crimine attraverso la progettazione dell'ambiente fisico (CPTED) *è un'azione integrata che punta alla riqualificazione della città e alla pianificazione "ecologica" della crescita urbana e non può essere ridotta ai soli concetti difensivi di sorveglianza, access control e territorialità*⁷⁰. Essa sembra offrire strategie di facile applicabilità, comprensione e grande visibilità.

70 Cfr. Acierno A. , Dagli spazi della paura ... cit., pag. 120

Analizzando alcune pratiche applicative del CPTED in ambito internazionale è emerso che in realtà solo alcune strategie indicate dal CPTED hanno avuto successo: ossia implicazioni operative che per lo più riguardano interventi riferibili a contesti limitati che comprendono il design architettonico, l'arredo urbano, l'illuminazione e la riqualificazione dello spazio pubblico.

In accordo con gli orientamenti delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine è pertanto possibile ipotizzare delle linee di indirizzo che offrano una visione degli ulteriori elementi necessari per una efficace prevenzione del crimine che è alla base di uno sviluppo urbano sostenibile.

Le autorità pubbliche a tutti i livelli hanno il compito di creare, gestire e favorire un contesto all'interno del quale le istituzioni pubbliche preposte e tutti i settori della società civile, compreso il settore delle imprese, possano maggiormente essere coinvolte nella prevenzione del crimine.

La prevenzione del crimine comprende strategie e misure che mirano a ridurre i rischi di infrazione e gli effetti pregiudizievoli che questi ultimi possono avere sugli individui e sulla società, compreso la paura della criminalità.

La repressione e le pene previste, che sicuramente rivestono ugualmente delle funzioni preventive, non possono entrare in queste linee di indirizzo essendo già previste in altri strumenti degli organi di governo.

La partecipazione della collettività e il partenariato rappresentano elementi importanti nella nozione di prevenzione del crimine. Se il termine

“collettività” può essere definito in maniera differente, possiamo in questo contesto definirlo come il coinvolgimento della società civile a livello locale.

La prevenzione del crimine si articola in una diversità di approcci di cui l'obiettivo è il seguente:

a) favorire il benessere delle popolazioni e incoraggiare un comportamento di apertura al sociale incoraggiando misure economiche, sanitarie ed educative, privilegiando in particolare i bambini ed i giovani e mettendo l'accento sui fattori di rischio e di protezione associati alla criminalità e alla vittimizzazione (la prevenzione da attuare attraverso lo sviluppo sociale o la prevenzione sociale del crimine);

b) modificare le condizioni di vicinato che influiscono sulla delinquenza, la vittimizzazione e l'insicurezza indotta dalla criminalità, mettendo a profitto le iniziative, l'esperienza e l'impegno dei membri della comunità (prevenzione del crimine a scala locale).

c) Oltre che ad aumentare il rischio di essere arrestati e a ridurre al minimo la possibilità di sconti di pena (revisione dei sistemi giudiziari), occorre prevenire le infrazioni attraverso una corretta organizzazione degli spazi e dell'ambiente (prevenzione delle situazioni criminogene).

d) Prevenire il reiterarsi dei reati aiutando il delinquente a reinserirsi socialmente(programmi di reinserimento).

A tutti i livelli le autorità pubbliche dovrebbero giocare un ruolo propulsore nell'elaborazione di strategie efficaci e umane di prevenzione del crimine e

nella creazione e gestione di quadri istituzionali che consentano di mettere in pratica e controllare queste strategie.

Oltre che nell'edilizia e nell'urbanistica, le questioni riguardanti la prevenzione del crimine dovrebbero essere integrate in tutti i programmi ed in tutte le politiche sociali ed economiche, compresi quelli che riguardano il lavoro, l'educazione, la salute, la povertà, la marginalizzazione e l'esclusione sociale.

Bisognerebbe privilegiare in particolare le collettività, le famiglie, i bambini ed i giovani a rischio.

La cooperazione ed il partenariato sono parte integrante di una prevenzione del crimine efficace, tenuto conto della grande diversità delle cause della criminalità e delle competenze e responsabilità richieste per combatterla. Abitualmente questi partenariati si instaurano tra differenti ministeri e tra le autorità competenti, le organizzazioni comunitarie, le organizzazioni non governative, il settore delle imprese.

Affinché si abbiano effetti che durano nel tempo, la prevenzione del crimine ha bisogno di disponibilità di specifiche risorse, specialmente per finanziare le strutture e le attività necessarie. Bisognerebbe vegliare sulla trasparenza del finanziamento, dell'esecuzione e della valutazione e della realizzazione dei risultati attesi.

Strategie, politiche, programmi e azioni di prevenzione del crimine dovrebbero riporre le loro basi su una larga piattaforma multidisciplinare di conoscenza dei problemi legati alla criminalità, le loro molteplici cause e le

pratiche sperimentate.

Lo stato di diritto e i diritti dell'uomo internazionalmente riconosciuti devono essere rispettati a tutti i livelli della prevenzione del crimine. Una cultura della legalità dovrebbe essere attivamente incoraggiata nel campo della prevenzione del crimine.

All'occorrenza le strategie e le diagnosi nazionali di prevenzione del crimine dovrebbero anche tenere conto dei legami esistenti tra i problemi locali di criminalità e la criminalità organizzata internazionale. Le strategie di prevenzione del crimine dovrebbero prendere debitamente in considerazione i bisogni differenti di uomini e donne allo stesso modo delle differenti identità culturali e le minoranze.

6.2 Partecipazione, organizzazione, metodi ed approcci

Considerando che ogni Stato ha delle strutture di governo specifiche, gli strumenti ed i metodi che le autorità pubbliche devono prendere in considerazione per elaborare strategie di prevenzione del crimine e di riduzione della vittimizzazione sono le seguenti:

6.2.1 Partecipazione della collettività

La partecipazione attiva delle comunità e degli altri settori della società civile, è un elemento essenziale per una efficace prevenzione del crimine. Le comunità in particolare possono giocare un ruolo importante per quanto concerne la definizione delle priorità in materia di prevenzione del crimine, la esecuzione e la valutazione delle attività e il supporto alla individuazione di una base di risorse praticabili.

6.2.2 Organizzazione

6.2.2.1 Strutture governative

Le autorità pubbliche dovrebbero fare della prevenzione un elemento permanente delle loro strutture e dei loro programmi di lotta contro la criminalità, garantendo che le responsabilità e gli obiettivi che riguardano l'organizzazione della prevenzione del crimine siano ben definiti all'interno del governo, soprattutto:

- a) creando centri o meccanismi di coordinamento dotati di esperienza e di risorse stanziare
- b) elaborando un piano di prevenzione del crimine che contenga priorità e obiettivi ben precisi

- c) stabilendo reti e collegamenti tra gli organismi e i servizi pubblici incaricati;
- d) incoraggiando il partenariato con le organizzazioni non governative, la finanza, il settore privato e professionale delle comunità;
- e) attivandosi affinché il pubblico partecipi attivamente alla prevenzione del crimine attraverso l'informazione delle necessità e dei mezzi di azione e soprattutto dell'importanza del suo ruolo.

6.2.2.2 Formazione e sviluppo delle competenze

Le autorità pubbliche dovrebbero favorire lo sviluppo delle competenze in materia di prevenzione del crimine:

- a) assicurando la formazione di professionisti responsabili delle organizzazioni incaricate,
- b) incoraggiando le università, le scuole superiori e gli altri istituti di formazione a fornire un insegnamento di base in collaborazione con gli addetti ai lavori;
- c) elaborando con il settore educativo ed il settore professionale criteri di validazione e di qualificazione professionale,
- d) incoraggiando le capacità delle collettività affinché possano svilupparsi e rispondere ai loro bisogni .

6.2.2.3 Sostegno dei partenariati

Le autorità pubbliche e tutti i settori della società civile dovrebbero all'occorrenza sostenere il principio del partenariato, specificamente:

- a) promuovendo la conoscenza del principio di partenariato e gli elementi

occorrenti al loro successo, compresa la necessità di definire un ruolo chiaro e preciso per ciascun partner;

b) incoraggiando la formazione dei partenariati a differenti livelli e tra diversi settori,

c) favorendo il loro buon funzionamento

6.2.2.4 Sostenibilità

Le autorità pubbliche e gli altri organismi finanziari dovrebbero sforzarsi di assicurare la sostenibilità dei programmi e delle iniziative di prevenzione del crimine che sono senza dubbio efficaci, specificamente:

a) controllando la destinazione delle risorse per stabilire e mantenere un appropriato equilibrio tra la prevenzione del crimine e la giustizia penale e gli altri sistemi al fine di prevenire più efficacemente la criminalità e la vittimizzazione;

b) stabilendo la promozione di responsabilità chiaramente definite per quanto riguarda il finanziamento, la programmazione ed il coordinamento delle iniziative riguardanti la prevenzione del crimine;

c) incoraggiando la partecipazione della collettività alle misure che mirano ad assicurare la sostenibilità

6.2.3 Metodi

6.2.3.1 Prevenzione fondata sulla conoscenza

Se necessario le autorità pubbliche e/o la società civile dovrebbero favorire una prevenzione del crimine basata sulla conoscenza, in particolare:

a) fornendo alle collettività gli strumenti necessari per dedicarsi ai problemi

della criminalità;

b) favorendo la produzione di conoscenze utili ed effettivamente applicabili, allo stesso tempo affidabili e valide dal punto di vista scientifico;

c) favorendo l'organizzazione e la sintesi delle conoscenze colmando le eventuali lacune esistenti;

d) promuovendo in funzione dei bisogni lo scambio delle conoscenze soprattutto tra ricercatori, decisori, educatori, esperti di altri settori interessati e la collettività nel suo insieme

e) applicando queste conoscenze per riprodurre interventi concludenti, elaborare nuove iniziative e prevedere nuovi problemi di criminalità e nuove possibilità di prevenzione;

f) mettendo a punto un sistema di dati a supporto della gestione della prevenzione del crimine in modo più redditizio, compreso la periodica realizzazione di inchieste sulla vittimizzazione e sulla delinquenza;

g) incoraggiando l'applicazione di questi dati per scongiurare la ripetizione di situazioni di vittimizzazione, fare abbassare la delinquenza abituale e ridurre il numero di zone che registrano elevati tassi di criminalità

6.2.3.2 Pianificazione degli interventi

Coloro che pianificano gli interventi dovrebbero favorire un processo che comprende:

a) un'analisi sistematica dei problemi di criminalità, le loro cause, i fattori di rischio e le conseguenze in particolare a livello locale;

b) un piano che sviluppi al meglio l'approccio più appropriato e concepito in

modo da adattare gli interventi al problema e al contesto particolare a livello locale;

- c) un piano esecutivo per concretizzare gli interventi appropriati, che devono essere al tempo stesso efficaci, razionali e sostenibili
- d) delle entità di mobilitazione che siano capaci di perorare la causa;
- e) verifica e valutazione

6.2.3.3 Valutazione

Le autorità pubbliche e coloro che partecipano all'elaborazione e all'esecuzione dei programmi dovrebbero:

- a) realizzare delle valutazioni a breve e lungo termine per stabilire con estrema precisione ciò che funziona, dove e perché;
- b) valutare in quale misura le azioni intraprese permettono di ridurre i tassi di criminalità e di vittimizzazione, la gravità delle infrazioni e la paura di essere vittima del crimine;
- c) valutare sistematicamente i risultati e le conseguenze impreviste, sia positive che negative, delle azioni intraprese, particolarmente la riduzione del tasso di criminalità o la stigmatizzazione degli individui e/o delle collettività.

6.2.4 Approcci

La presente sezione è dedicata agli approcci che permettono di prevenire la criminalità e cioè la prevenzione attraverso lo sviluppo sociale e la prevenzione delle situazioni criminogene.

6.2.4.1 Sviluppo sociale

Le autorità pubbliche dovrebbero attaccarsi ai fattori di rischio della criminalità e della vittimizzazione:

- a) favorendo dei fattori di protezione nel quadro dei programmi generali di sviluppo sociale ed economico, ivi compreso i programmi che riguardano la salute, l'educazione, l'abitazione e il lavoro;
- b) incoraggiando attività che rimedino alla marginalizzazione e all'esclusione;
- c) incoraggiando strategie di regolazione dei conflitti;
- d) mettendo a profitto strategie di educazione e di sensibilizzazione del pubblico per favorire una cultura della legalità e della tolleranza nel rispetto delle identità culturali.

6.2.4.2 Situazioni criminogene

Le autorità pubbliche e la società civile, compreso all'occorrenza il settore delle imprese, dovrebbero sostenere l'elaborazione di programmi di prevenzione delle situazioni criminogene particolarmente per ciò che riguarda:

- a) una migliore concezione dell'ambiente;
- b) metodi appropriati di sorveglianza che tengano conto del diritto alla propria privacy;
- c) misure di prevenzione situazionale che non portino pregiudizio alla qualità dell'ambiente costruito e non limitino la libertà di accesso agli spazi pubblici;

d) messa in opera di strategie per prevenire la vittimizzazione a ripetizione.

6.3 Limiti e prospettive di ricerca per le valutazioni nelle politiche di sicurezza urbana per lo sviluppo sostenibile delle città

Certamente uno spazio urbano senza barriere fisiche e mentali che si apre alla mescolanza di usi e funzioni che lo rendono vitale non è facilmente perseguibile soltanto attraverso il design ambientale; è necessario che all'interno di ogni comunità locale si sviluppi un'altra componente, una forte rete di legami sociali e interpersonali. Solo con un forte tessuto comunitario di base e un forte senso di “territorialità” si potrà conseguire una efficace prevenzione del crimine.

Il caso studio francese inizialmente mi aveva incoraggiato nell'intraprendere una ricerca che si concentrasse sulla individuazione di linee guida per un modello italiano per la valutazione di impatto di sicurezza dei progetti. L'analisi della realtà francese in campo valutativo ha dimostrato che in realtà la “istituzionalizzazione” della valutazione di impatto sulla sicurezza di un progetto architettonico o urbano avrebbe conseguenze e ricadute non indifferenti soprattutto nel campo del diritto penale.

La mancata rispondenza di un progetto alla norma tecnica di riferimento solitamente comporta la non collaudabilità dello stesso e specifiche responsabilità del progettista incaricato.

Cosa avverrebbe se un progetto architettonico o urbano fosse carente in termini “prestazionali” rispetto alla sicurezza urbana o se una volta realizzato innescasse dinamiche di rischio sociale? Il progettista sarebbe

investito di una ulteriore responsabilità che, come si è visto, riguarda l'individuazione di più opportuni strumenti e strategie di riduzione del crimine non facilmente standardizzabili, dovendosi adattare ai diversi contesti territoriali e locali di riferimento.

Se da un lato comporterebbe la nascita di una nuova figura professionale che potrebbe chiamarsi “il coordinatore della sicurezza urbana in fase di progettazione”, considerato il numero non indifferente di professionalità e competenze richieste per uno studio di sicurezza pubblica (architetti, sociologi, urbanisti, criminologi, psicologi, economisti), la valutazione di impatto sulla sicurezza dei progetti architettonici ed urbani costituirebbe un ulteriore onere, soprattutto di natura economica, per il committente sia esso pubblico che privato ed inoltre potrebbe diventare pura prassi formale.

Chi decidesse di intraprendere un percorso valutativo sui progetti di sicurezza urbana, deve tener presente alcune indicazioni rispetto a “cosa fare” e a “cosa evitare”:

- 1) L'oggetto della valutazione deve essere chiaramente delineato, non bisogna confondere i risultati con quanto è stato messo in opera. Non si può considerare come indicatore per la valutazione di un intervento il numero di telecamere installate. Bisogna valutare gli effetti prodotti dall'installazione delle telecamere.
- 2) Bisogna assumere un atteggiamento distaccato rispetto al progetto che si va a valutare, cercando di essere quanto più obiettivi possibile

utilizzando dati esterni per la valutazione.

- 3) Non si deve cercare di individuare obiettivi e modalità di realizzazione se il progetto di sicurezza urbana non li ha fissati con chiarezza in precedenza.
- 4) Il confronto del contesto sul quale si interviene prima e dopo l'intervento assume notevole importanza soprattutto per monitorare il fenomeno del *displacement* (spostamento di un comportamento indesiderato dall'area di intervento ad un'area diversa) o il *contagio positivo* (allargamento spontaneo degli effetti dell'azione ad aree o a destinatari diversi da quelli previsti).
- 5) Evitare di adeguare i risultati ottenuti in un determinato contesto e non enfatizzare l'eventuale successo ipotizzando la trasferibilità del modello (*best practices*).
- 6) Se le risorse a disposizione per un progetto di valutazione sono limitate è preferibile concentrarsi sulla valutazione di ambiti specifici dell'intervento più importanti dal punto di vista strategico.

BIBLIOGRAFIA

Aa. Vv., *Guide des études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de construction*, La documentation française, Parigi 2007 ISBN 978-2-11-006452-3

Acierno A., *Dagli spazi della paura all'urbanistica per la sicurezza*, Alinea Edizioni, Firenze 2003.

Acierno A., Mazza A., (a cura di), *Città in trasformazione. L'esplosione urbana di Madrid*, Aracne edizioni, Roma 2008

Alexander C., *A Pattern Language, Towns – Buildings – Construction*, Oxford University Press, New York 1977

Allasino P., Bobbio L., Neri S. , *Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata all'immigrazione*, in "Polis", XIV, n. 3, pp. 431-449, (2000)

Amendola G., *Città, criminalità, paure. Sessanta parole chiave per capire e affrontare l'insicurezza urbana*, Liguori, Napoli 2008

Armitage R., *An evaluation of Secured By Design Housing within West Yorkshire*, Briefing Note 7/00, Policing and Reducing Crime Unit Home Office Research, Home Office, London 1999

Arriagada I, Godoy L., *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*, Revista de la Cepal 70, Aprile 2000

Braccesi C., *Informazioni introduttive*, in "Quaderni di città sicure", Anno 3, n. 10, 1997

Brantingham P.J. e P.L., *Residential burglary and urban form*, in *Urban Studies*, 12 (3), ottobre 1975

Brantingham P.J. e P.L. , *Environmental Criminology*, Beverly Hills (CA), Sage 1981

Brown J., *An evaluation of the Secured By Design initiative in Gwent, South Wales*, MSC, Scarman Centre for the Study of Public Order, University of Leicester 1999

Buffet J. P., *Políticas de reducción de la inseguridad en Europa*. In: Ministerio del Interior, *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina*, Santiago 2004.

Cardia C. , *Urbanistica per la sicurezza*, in “Territorio”, N° 32, pp. 104 – 109, 2005

Carter S.P. et al., *Zoning Out Crime and improving Community Health in Sarasota, Florida: Crime Prevention Through Environmental Design*, in “American Journal of Public Health”, vol. 93, n. 9, 2003

Clarke R., *Situational Crime prevention: Successful case studies*, NY: Harrow and Heston, New York 1982.

Cocci S., *Città, obiettivo sensibile. Disegno urbano e sicurezza*, Quaderno n. 2 del Dottorato in Architettura, Urbanistica, Conservazione dei luoghi dell’abitare e del paesaggio, Politecnico di Milano (2005)

Cohen M., *Monetary value of crime and the paying party*; presentation at the European Seminar on Costs and Distribution of Costs of Crime and Disorder and Crime Prevention, Helsinki, 2004

Coleman A., *Utopia on trial: vision and reality in planned housing*, Hilary Shipman, London 1985

Coletta G., *Il problema dell'insicurezza delle città e le "strategie normative" per affrontarlo*, in TRIA Rivista Internazionale di Cultura Urbanistica, vol. 5, giugno 2010, ESI.

Colquhoun I., *Design Out Crime. Creating Safe and Sustainable Communities*, Elsevier, Amsterdam 2004

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere, *Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia Meridionale*, Tipografia del Senato, Roma 2011

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una *Strategia tematica sull'ambiente urbano* COM/2005/0718

Comunità Europea, *Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability (Aalborg Charter)* 1994, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, Lussemburgo 1994

Comunità Europea, *The Lisboa Action Plan: from Charter to Action*, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, Lussemburgo 1996

Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino,

Bologna 1999

Cornish D.B. and Clarke R.V. , *The reasoning criminal*, Springer-Verlag, New York 1986

Cozens P. et al., *Crime and the design of residential property – exploring the theoretical background. Part 1*, in “Property Management”, Vol. 19, N. 2, 2001

Cozens P. M. et all. , *Crime prevention through environmental design (CPTED): a review and modern bibliography*, in “Property Management”, Vol. 23, N. 5, (2005)

Cozens P. M., *Sustainable Urban Development and Crime Prevention Through Environmental Design for the British City. Towards an Effective Urban Environmentalism for the 21st Century*, in “Cities”, Vol. 19, N. 2, 2002

Cozens P.M. et al., *Critically reviewing the theory and practice of Secured By Design (SBD) for residential new-build in Britain*, in “Crime Prevention and Community Safety: An International Journal”, Vol. 6, N. 1, 2004

Crowe T., *Crime Prevention Through Environmental Design: applications of architectural design and space management concepts*. (2 nd Edition), Butterworth-Heinemann, Boston (MA) 2000

Davico L., Mela A. e Staricco L., *Città sostenibili. Una prospettiva sociologica*, Carocci Editore, Roma 2009

Department for International Development (UK), *Eliminating world poverty. Making governance work for the poor*, DFID, Londra 2006

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Medium-sized cities in Europe*, Loughlinstown, Dublin, Ireland 2005 ISBN 92-828-2457-8

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *What future for urban environments in Europe?*, Loughlinstown, Dublin, Ireland 1996 ISBN 9282770222

Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, *Guide sur les audits locaux de sécurité – Synthèse de la pratique internationale*, Parigi 2007 ISBN 2-913181-30-9

Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, *100 idee per la sicurezza*, Volume realizzato in occasione della manifestazione “100 città per la sicurezza”(16-22 giugno 2008).

Fundacion Paz Ciudadana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio del Interior , *Espacios urbanos seguros. Recomendaciones de diseño y gestion comunitaria para la obtencion de espacios urbanos seguros*, Santiago 2003

Fusco Girard L.– Nijkamp P., *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano 1997

Gagnon C., *Développement local viable: approches stratégiques et défis pour les communautés*, Cooperative et développement, vol. 26, n. 2, Quebec 1995

Gamman L. and Pascoe T., *Design Out Crime? Using Practicebased Models of the Design Process*, in “Crime Prevention and Community Safety: An International Journal, Vol. 6, N. 4, 2004

Geason S. e Wilson P.R., *Designing Out Crime: Crime Prevention through Environmental Design*, Australian Institute of Criminology, Crime prevention series, Canberra 1989

Hartmuth G., Huber K. e Rink D. Operationalization and contextualization of sustainability at the local level, *Sustainable Development*, 2008

IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France), *Sécurité & Rénovation Urbaine, pour une intégration des qualités d'usage au projet urbain*, étude n° 20.06.05, , settembre 2006

Jacobs J., *Vita e morte delle grandi città*, Saggio sulle metropoli americane, Giulio Einaudi Editore, 1969

Jefferey C.R. and Zahm D.L., *Crime Prevention through Environmental Design, Opportunity Theory, and Rational Choice Models*, in “Routine Activity and Rational Choice” a cura di R.V. Clarke e M. Felson, *Advances in Criminological Theory*, V, n.14, 1993

Jeffrey C. R. , *Crime prevention through environmental design*, Sage, Beverly Hills 1971

La Vigne N.G. , *Security by Design on the Washington Metro*, in “Situational crime prevention: successful case studies”, a cura di Clarke R.V., , Harrow and Heston, Albany (NY) 1997 Liguori Editore, Napoli 2003

Martinotti G. *Introduzione*, in Nuvolati G., *La qualità della vita delle città. Metodi e risultati delle ricerche comparative*, Franco Angeli, Milano 1998

Mazza A., *La deriva securitaria nel governo degli spazi pubblici*, Aracne edizioni, Roma 2009

Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto*. Roma 2007

Momigliano S. e Giovanetti Nuti F. (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici dell'analisi dell'impatto della regolazione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore srl, Soveria Mannelli 2001

Mumford L., *La cultura della città*, Edizioni di Comunità (riedizione), Milano 1999

Newman O., *Creating Defensible Space*, U.S. Department of Housing and Urban Planning, New York 1996

Newman O., *Defensible space. Crime prevention through urban design*, Mc Millan, New York 1972

Newman O., *Defensible Space. People and Design in the Violent City*, Architectural Press, London 1973

Nobili G. e Selmini R., *Le politiche di sicurezza urbana e l'esperienza del Progetto "Città Sicure" della Regione Emilia Romagna. Prima parte*, in Essecome n. 7 - 8, 2005

Nuti F. , *L'analisi costi-benefici*, il Mulino, 1987

Park R., Burgess E. e Mc Kenzie R., *La città*, Edizioni di Comunità, Milano 1999 (ediz. originale 1938)

Pascoe T., *Evaluation of Secured By Design in Public Sector Housing*, Final Report, BRE, Watford 1999

Pevsner et al, *Dizionario di architettura*, Einaudi, Torino 1992

Robert P., *Evaluating safety and crime prevention policies in Europe*, VUBPRESS, Brussels 2009

Robinson M. B., *The theoretical development of CPTED: 25 years of responses to C. R. Jefferey*, in “Advance in Criminological Theory”, a cura di W. Laufer e F. Adler, VIII, 1999

Rosenbuam D.P., *Community Crime Prevention: does it work?*, Sage, Beverly Hills (CA) 1986

Ruiz J. C. e Vanderschueren F., *Basi concettuali della sicurezza*, in: Aa. Vv. , *Consolidamento dei governi locali per la sicurezza urbana: formazione e pratiche*, Canale & C. S.p.A. Editore, Firenze 2007

Schlomo A., *Discouraging Crime Through City Planning* (Paper no. 75), Berkley, CA: Center for Planning and Development Research, University of California at Berkeley 1968

Schneider R. and Kitchen T., *Planning for Crime Prevention: a transatlantic perspective*, RTPI library series, London: Routledge 2002

Secchi B., *Prima lezione di urbanistica*, capp. III e IV Urbanisti e Radici, Laterza, Bari 2000

Selmini R. a cura di, *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna 2004

Selmini R., *Paura, rischio e insicurezza tra domanda sociale e culture politiche: Torino, Bologna e Napoli*, in Amendola G. (a cura di) “Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni”

Shaftoe H. Read T., *Planning out crime: the appliance of science or an act of faith?*, in “Handbook of crime prevention and community safety”, a cura di Tilley N., Willan Publishing, Collumpton 2005

Show R., Clifford R., McKay L., Henry D., *Juvenile Delinquency and Urban Areas*, The University of Chicago Press, Chicago 1969

Soomeren P., *A review of cost and benefits analysis in crime prevention in the EU member states*, DSP – groep BV, Amsterdam 2005

Stollard P., *Crime Prevention through Housing Design*, Tylor & Francis, London 1991

U.S. Conference of Mayors , *Crime Prevention Through Environmental Design in American Cities: Report of a survey of Mayors on uses of CPTED as a Crime Prevention Strategy*, 1996

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Enhancing urban safety and security – Global report on human settlements*, Earthscan, London 2007

United Nations Information Centre, *Dichiarazione Universale dei Diritti umani*, 1948

Van Soomeren P. and Woldendorp T., *Secured by design in the Netherlands*, in "Security Journal", N. 7, 1996

Varian H.R. , *Microeconomia*, Cafoscarina, 1990

Voula Mega and Jørn Pedersen, *Urban Sustainability Indicators*, European Fondation for the Improvement of Living and Working Conditions, Lussemburgo 1998, ISBN 92-828-4669-5

Welsh B. C., Farrington D. P.; "Value for Money? A review of the costs and benefits of situational crime prevention", in The British Journal of Criminology, volume 39, n. 3, 1999

Welsh B. C., Farrington D.P.; Sherman L. W., *Costs and benefits of preventing crime*, Westview Press, Boulder, Colorado 2001

Wilson, J. and Kelling, G., The Police and Neighbourhood Safety. 'Broken Windows'. *The Atlantic Monthly*, 1982.

Wood E., *Housing Design: A social Theory*, New York: Citizens' Housing and Planning Counsel of New York, 1961

Wyvekens A., *Secucities Local Elected Officials And Crime Prevention*. European Forum for Human Safety 2004.