

Sicurezza urbana e legalità nelle città: dai problemi alle politiche locali

APPROFONDIMENTI E BUONE PRATICHE
PER AMMINISTRATORI LOCALI

OSSERVARE PER CAPIRE RICERCHE E PROGETTI SULLA VIVIBILITÀ URBANA



Osservatorio
sulla criminalità
organizzata

Per la diffusione di
una cultura della legalità
Provincia di Rimini



Pubblicazione realizzata con il contributo
della Regione Emilia-Romagna



Sicurezza urbana e legalità nelle città: dai problemi alle politiche locali

**APPROFONDIMENTI E BUONE PRATICHE
PER AMMINISTRATORI LOCALI**

La presente pubblicazione è realizzata nell'ambito della collaborazione tra
Amapola – progetti per la sicurezza delle persone e delle comunità,
Comune di Bellaria Igea Marina e Regione Emilia-Romagna
nell'ambito di un Accordo di Programma sostenuto
dalla L.R. 24/2003 e ss.mm.

Il volume fa parte della nuova collana editoriale
"Osservare per capire. Ricerche e progetti sulla vivibilità urbana"
promossa dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata
della Provincia di Rimini.

Testi

Introduzione - Gian Guido Nobili, *Forum Italiano per la Sicurezza Urbana*
Capitolo 1 - Eleonora Guidi, *Amapola*
Capitolo 2 - Valeria Ferraris, *Università degli Studi di Torino e Amapola*
Capitolo 3 - Marco Sorrentino e Francesca Alice Centrone, *Amapola*
Glossario - Francesca Alice Centrone, *Amapola*

Si ringraziano per la fattiva collaborazione alla redazione
di alcuni box di approfondimento:
Ivan Cecchini, *Comune di Bellaria Igea Marina*
Roberto Cornelli, *Università degli Studi di Milano-Bicocca*
Roberto Ferrara Cevoli, *Comune di Bellaria Igea Marina*
Pierpaolo Marullo, *Comandante Corpo Intercomunale di Polizia Locale
di Riccione, Misano Adriatico e Coriano*

ISBN 9788894470109

© 2019 Comune di Bellaria Igea Marina
È autorizzata la riproduzione parziale citando la fonte
Licenza Creative Commons <http://creativecommons.org/licenses/>

Progetto grafico e impaginazione
Marco Lampis, Torino

Crediti fotografici
In corsivo le pagine in cui compaiono le fotografie
Amapola - 37, 50
Città di Torino, Comitato URBAN Barriera Milano - 56
Comune di Bellaria Igea Marina - 34, 55, 66
iStockphoto - 13, 14, 17, 23, 31, 32, 34, 36, 39, 42, 60, 61
Marco Lampis - Copertina, 10, 44, 54, 62, 67
Marina Pelfini - 17 (basso), 26, 48, 58

Stampa
Pixartprinting S.p.A.

Sommario

7	Introduzione
10	Definire la sicurezza urbana e la legalità
11	1.1 Sicurezza urbana e legalità: di che cosa parliamo?
15	1.2 La multidimensionalità dei due concetti
17	1.3 La sicurezza e la legalità scomposti in fenomeni
21	1.4 L'importanza della collaborazione inter-istituzionale
26	Comprendere la legalità e la sicurezza
27	2.1 Conoscere e definire i problemi di legalità e sicurezza
28	2.2 Il contesto socio-demografico
31	2.3 Il contesto economico e occupazionale
34	2.4 Il contesto urbano-ambientale
36	2.5 La criminalità
37	2.6 Il disordine urbano
38	2.7 La problematicità dei dati in materia di criminalità e disordine
41	2.8 I software di elaborazione dati: rischi e opportunità
44	Agire la legalità e la sicurezza
45	3.1 La prevenzione integrata: approcci diversi ma con un'unica finalità?
49	3.2 Sicurezza urbana e presidio del territorio: un'azione di governo ad approccio integrato
57	3.3 Il rapporto istituzioni-cittadini nella produzione di sicurezza: tra partecipazione e sussidiarietà orizzontale
61	3.4 Amministrare lo scarto tra percezione e realtà
64	3.5 Come comunicare la sicurezza
68	3.6 Dall'open government agli open data: rischi e opportunità
70	Glossario
73	Bibliografia

Oltre il testo

Le **parole sottolineate** sono definite nel glossario a pag. 70.

I box **Focus** offrono approfondimenti su concetti chiave, ricerche, normative e documenti di riferimento.

I box **Esperienze e strumenti** presentano metodologie, approcci, iniziative pilota e buone prassi realizzate o in corso di realizzazione, in Italia e all'estero.

Questa pubblicazione, promossa dall’Osservatorio sulla criminalità organizzata con il contributo della Regione Emilia-Romagna e realizzata da Amapola, si propone di promuovere un confronto pubblico sui temi della sicurezza e della legalità, in una fase nella quale la loro attualità politica e mediatica rischia di non cogliere né la reale dimensione dei problemi né, soprattutto, gli sforzi che da tempo le autorità locali e gli attori economici e sociali stanno compiendo per promuovere politiche e interventi in grado di incidere sulla vivibilità dei cittadini, senza cedere ad allarmismi e ad approcci emergenziali. E non è casuale che ad assumere questa iniziativa sia proprio un esempio importante e significativo di cooperazione interistituzionale come l’Osservatorio della Provincia di Rimini, da tempo impegnato al contempo in una preziosa opera di denuncia e sensibilizzazione sui rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico e sociale della Riviera, così come di promozione di iniziative culturali e politiche sui temi della sicurezza e della vivibilità urbana.

Non a caso l’esperienza è stata vincitrice del primo premio nella categoria “PA sostenibile per l’ambito Giustizia, trasparenza, partecipazione e partenariati” al Forum PA 2019, il più importante evento nazionale dedicato al tema della modernizzazione della Pubblica amministrazione.

La sfida dell’Osservatorio – sostenuto dal contributo istituzionale dei Comuni che vi partecipano, ed in particolare di quello di Bellaria Igea Marina che ne ha assunto la segreteria tecnica – è promuovere un approccio integrato ai temi della sicurezza urbana e della criminalità, valorizzando la conoscenza del contesto territoriale e agendo sulla dimensione economica e sociale attraverso il diretto coinvolgimento degli attori economici e sociali. Questo modo di guardare ai problemi, agendo sulle competenze e sulle specificità di un territorio articolato e policentrico, si traduce in strumenti offerti alle autorità locali per promuovere politiche locali che sappiano rappresentare concreti strumenti di governo.

Ma tutto questo difficilmente sarebbe possibile ed efficace senza la capacità – e la curiosità – di coltivare relazioni e scambi che mettano in relazione chi si trova a dover agire nei confronti di problemi simili, anche in contesti profondamente differenti. In questo la partecipazione attiva al Forum Italiano per la Sicurezza Urbana è importante perché assicura un costante scambio con le migliori pratiche in uso nelle città in tema di gestione degli spazi pubblici, di cooperazione tra pubblico e privato nei processi di rigenerazione urbana, di partecipazione dei cittadini e di cooperazione interistituzionale tra autorità locali e nazionali nel controllo, prevenzione e repressione della criminalità.

Tutto questo si traduce in attività concrete di ricerca, sia nell’ambito di progetti specifici, sia nel quadro di iniziative di analisi della realtà che ci circonda, anche sollecitate da come essa viene rappresentata. Al primo capitolo afferisce certamente il progetto DIPAFEC, un brutto acronimo per una bella iniziativa: la prima ricerca sul tema della criminalità economica e finanziaria sul territorio di Rimini o i lavori di Stefania Crocitti “I Confini delle mafie – il crimine organizzato nella Provincia di Rimini” sulla percezione delle mafie al Nord, partendo da una indagine condotta tra gli studenti della Provincia di Rimini per trattare di fiducia e reputazione come risorse. Al secondo ambito si ascrive la riflessione di Roberto Cornelli “L’altra faccia del benessere, questione criminale e cambiamento sociale nella Provincia di Rimini”, con la quale si è voluto offrire una analisi articolata e complessa rispetto alle semplificazioni della classifica dei reati elaborata da Il Sole 24 ore.

Il valore di questi anni di impegno dell’Osservatorio assume più rilevanza se si considera quanto l’immagine e la rappresentazione positiva della Riviera, proprio per la rilevanza e l’impatto sulla sua economia, hanno rappresentato un ostacolo a rendere esplicativi alcune evidenze. Così, se per molto tempo la preoccupazione per la tenuta dell’immagine ha rafforzato l’opinione che di alcuni temi non fosse bene parlarne perché avrebbero potuto rappresentare un documento, i rapporti della DIA, ricerche, indagini e processi testimoniano che la Romagna non solo è minacciata da elementi mafiosi, ma è violata da organizzazioni criminali che anche in Riviera hanno base, territorio, ricchezza e storia.

Di fronte a questo presente, fatto non soltanto di infiltrazioni, ma di radicamento delle attività criminali sul territorio, le istituzioni e la gran parte degli attori economici e sociali hanno fortemente voluto cambiare approccio al problema, mettendo al bando le ultime ritrosie. Se la tutela del bene pubblico della sicurezza nella Riviera romagnola deve trovare dei livelli di compatibilità sistemica con i fenomeni che creano allarme e disagio, tipici di una grande città, così il controllo sociale deve essere declinato tenendo conto della natura economica sociale anomala della città. Senza mai dimenticare che l'economia della città produce un rischio esiziale: la sua ricchezza è appetibile agli interessi delle organizzazioni criminali.

Proprio perché il contrasto ai fenomeni criminali, ma anche alla cultura che tende a rimuoverli o sottovalutarli in relazione ad un bene considerato superiore, richiede un impegno straordinario dal punto di vista dell'azione culturale ed educativa, tra le principali azioni promosse dall'Osservatorio vi sono quelle in favore della cittadinanza, iniziative culturali che si concretizzano nell'organizzazione di spettacoli, conferenze, incontri pubblici e dibattiti sui temi della legalità, della partecipazione attiva e della lotta alle mafie.

In un tempo in cui il rapporto tra diritto alla sicurezza e libertà sembra essere messo in discussione da un dibattito politico e culturale fortemente condizionato da strumentalità e rappresentazioni, è fondamentale affermare un'idea di sicurezza e legalità che sappia misurarsi con la fatica di costruire un consenso che non sia guidato dalla paura e dalla logica dell'emergenza. È soprattutto al governo locale che è chiesto lo sforzo, senza nascondere i problemi di sicurezza e vivibilità, ma cercando ogni volta di contestualizzarli, di trovare risposte efficaci e durature in grado di convincere e di coinvolgere, in un'idea inclusiva della gestione del bene comune e dell'interesse generale.

Benjamin Franklin, nel 1755, diceva: "Chi è pronto a dar via le proprie libertà fondamentali per comprarsi briciole di temporanea sicurezza non merita né la libertà né la sicurezza". Questa frase, dopo quasi tre secoli, ci ricorda ancora quanto garantire la sicurezza dei cittadini sia compito difficile, perché si tratta di garantire l'equilibrio tra diritti fondamentali. È, questa, in ultima istanza, la sfida culturale che un soggetto come l'Osservatorio propone alle proprie comunità e alle istituzioni che ne hanno la responsabilità del governo: offrire strumenti, punti di vista, spunti e riflessioni che tengano viva la tensione culturale e politica per ricercare soluzioni che sappiano rispondere alle sfide complesse della sicurezza e della vivibilità urbane, senza dimenticare che la risoluzione di problemi così importanti non può avvenire con facili scorciatoie.

Il Sindaco di Bellaria Igea Marina

Filippo Giorgetti

In tutto il mondo le città si trovano ad affrontare il problema della sicurezza, nei suoi differenti aspetti: la violenza urbana e le altre forme di delittuosità e disordine, i comportamenti antisociali nello spazio pubblico, il senso di insicurezza legato sia alla criminalità che alle inciviltà. Minacce di questo genere alla qualità della vita urbana sono presenti nella maggior parte delle città italiane ed europee.

Le autorità in genere reagiscono a questi problemi con un irrigidimento del sistema di controllo formale (sia della polizia che dei servizi di sicurezza privati), tuttavia a livello internazionale la maggior parte degli esperti da tempo concorda sul fatto che le azioni necessarie per contrastare tali fenomeni debbano essere integrate e multidisciplinari. Gli amministratori e le autorità di pubblica sicurezza, gli urbanisti, il personale responsabile della manutenzione e della gestione delle città, gli operatori sociali, gli insegnanti e educatori, i commercianti, e, non meno importanti, gli stessi cittadini sono tutti portatori d'interesse in questo complesso processo.

La corretta modalità che permette di identificare i partner e di ridefinirne le funzioni per una città più sicura è in maniera sempre più evidente il decentramento. È grazie al decentramento che le città possono esercitare il proprio ruolo nel governo della sicurezza e che le altre realtà istituzionali possono concorrere alla costruzione di una politica unitaria e nazionale, nel rispetto delle specificità di ogni territorio.

Questo ruolo essenziale delle città permette ed esige la costruzione di "politiche dal basso", un governo del territorio nel quale l'organizzazione della partecipazione attiva degli abitanti, in tutte le sue forme, individuali e collettive, è necessaria.

È in questo modo che le città, divenute frequentemente laboratori di politiche partecipative e di nuove strategie di prevenzione, sperimentano interventi che apportano soluzioni ai problemi di sicurezza che i poteri centrali non sempre sono capaci di affrontare. La prevenzione e la sicurezza divengono elementi essenziali per la riduzione dell'esclusione sociale e per l'effettiva protezione dei diritti individuali. La partecipazione degli abitanti è una parte indissociabile di questo nuovo approccio, adottato dalle autorità locali, allorché altre esperienze, come la troppo spesso invocata tolleranza zero, non sono approdate a risultati soddisfacenti e si sono anzi rivelate controproducenti.

Più volte le attività di ricerca e programmazione del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana hanno ribadito che la criminalità e il disordine urbano sono fenomeni che coinvolgono problemi complessi che possono essere affrontati seriamente solo con politiche integrate e di lungo respiro, che non siano destinate a combattere esclusivamente gli effetti della criminalità, ma anche le sue cause profonde, quali l'esclusione, le discriminazioni e le disuguaglianze sociali.

Peraltra, la scelta di analizzare i fenomeni prima di intervenire muove dalla consolidata convinzione che non si possano sviluppare serie politiche di prevenzione a livello locale se non si conosce il più possibile l'oggetto su cui si vuole intervenire. Il dibattito pubblico e politico tende infatti spesso a sfuggire al tema dell'efficacia degli interventi e ad assecondare il consenso derivante dalle risposte più visibili ed immediate. Il manuale che qui si presenta intende aiutare i decisori politici e tecnici a costruire politiche e strategie di intervento mirate, dirette ai problemi, basate su conoscenze accertate di ciò che può funzionare e ciò che si sa essere invece un intervento esclusivamente di natura simbolica.

Del resto, le politiche di prevenzione non possono godere di credibilità sia per il pubblico più vasto che per i decisori politici senza l'adozione di metodi adeguati e scientificamente fondati che forniscano una base razionale agli investimenti realizzati. La pluridisciplinarità e il carattere integrato delle politiche di prevenzione impongono una buona conoscenza delle realtà e delle analisi indispensabili per prendere in considerazione le molteplici cause della criminalità, le diverse tipologie di devianza e le varie forme di vittimizzazione.

Il ricorso a strumenti di diagnosi, sotto forma di audit, di indagini di vittimizzazione e l'istituzione di osservatori locali deve in particolare consentire di precisare gli obiettivi degli interventi proposti

nell'ambito delle politiche di sicurezza urbana. L'istituzione di indicatori quantitativi e qualitativi per il monitoraggio delle azioni e dei risultati costituisce la base per una valutazione necessaria della politica applicata. Nelle fasi di diagnosi e di valutazione, i partner e i coordinatori locali della prevenzione devono potersi avvalere dell'esperienza fondata sulla evidenza empirica. La stessa valutazione, che mira ad esaminare gli effetti positivi o infausti, attesi o imprevisti, diretti o secondari degli interventi intrapresi, più che uno strumento di controllo, deve rappresentare un'assistenza alla decisione, un mezzo per favorire la buona governance e il corretto funzionamento delle politiche di prevenzione e sicurezza urbana.

Per queste ragioni, una diagnosi condivisa del territorio offre l'opportunità di trovare un comune denominatore su decisioni che coinvolgono le forze di polizia, nazionali e locali, la magistratura, i servizi sociali, scolastici, di quartiere, le politiche urbanistiche, dei trasporti, del commercio, le iniziative delle varie associazioni. Un simile approccio "conviene" a tutti poiché oggi non esiste agenzia di prevenzione o di controllo che sia estranea a pesanti giudizi di inadeguatezza espressi dai cittadini.

Inoltre, per assicurare continuità alla diagnosi, è necessario assicurare una corretta pubblicità ai dati raccolti. La riuscita dello strumento comunicativo potrà essere giudicata positiva se la politica, i "rumori" della città si impadroniranno dei dati della diagnosi. Una buona politica di prevenzione richiede certamente che tutti i partner coinvolti, pubblici e privati, conoscano le situazioni sulle quali si deve intervenire, analizzino i mezzi di cui dispongono (e, eventualmente, siano in grado di riallocare le risorse) e definiscano obiettivi e progetti operativi, identificandone, di volta in volta, i soggetti protagonisti. Tutto ciò tuttavia non basta, se non è accompagnato dall'appoggio della comunità.

Alle strategie di prevenzione deve essere unita una politica di comunicazione capace di socializzare la diagnosi locale di sicurezza e di rendere pubblici il lavoro e i progetti della coalizione. Il "controllo democratico" delle situazioni problematiche rimane infatti uno dei fattori decisivi per promuovere interventi potenzialmente efficaci.

Il manuale di approfondimenti e buone pratiche per amministratori locali è stato concepito dai promotori - Comune di Bellaria Igea Marina, Regione Emilia-Romagna e Forum Italiano per la Sicurezza Urbana - come guida operativa di agevole lettura diretta a diffondere una terminologia condivisa e concetti fondamentali al fine di sviluppare adeguate strategie di prevenzione della criminalità e del disordine urbano o di rassicurazione in una prospettiva di rafforzamento della coesione sociale.

La guida si fonda sulle più accreditate esperienze internazionali, pur adattate al contesto italiano, e promuove un approccio preventivo costruito sulle specificità dei contesti territoriali e sociali locali, ove la sicurezza integrata risulta coprodotta dai diversi livelli di governo coinvolti, secondo un approccio multilivello.

Il lettore troverà in questa guida operativa non un ricettario, ma uno strumento di riferimento e di orientamento per le strategie di prevenzione e sicurezza urbana, basato sulle principali problematiche incontrate dalle amministrazioni locali italiane.

Il manuale si ispira al modello promosso dal Programma Città più Sicure e la Rete Globale di Città più Sicure di ONU-Habitat in conformità con la Risoluzione 26/4 del Consiglio di Amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani e alla Guida sui metodi e strumenti per un approccio strategico alla sicurezza urbana realizzato dal Forum Europeo.

La guida è articolata in tre capitoli, tra loro complementari. Il primo si concentra sui diversi termini di sicurezza urbana e legalità, approfondendone la multidimensionalità dei concetti e fenomeni sottesi. Viene inoltre presentata nelle sue caratteristiche operative la governance multilivello alla questione sicurezza, intesa come approdo necessario alle forme di efficace coordinamento fra Stato, Regioni e autonomie locali in materia.

Nella seconda parte del volume si approfondisce l'importanza strategica di adeguate diagnosi locali di sicurezza quale supporto fondamentale al processo decisionale delle amministrazioni locali e strumento necessario per avviare procedure di valutazione dell'efficacia degli interventi realizzati. Vengono proposti al lettore numerosi esempi concreti delle problematiche locali e presentate le tendenze e le sfide attuali legate alla effettiva traduzione in azioni di prevenzione degli esiti delle diagnosi locali.

La terza parte della guida mira a fornire una visione di insieme dei diversi modelli di prevenzione e dei metodi e strumenti disponibili per le amministrazioni locali. Vengono proposti interventi innovativi e risposte razionali alla domanda di sicurezza sviluppate in ambito locale e discusse le tendenze e le sfide attuali, quali, ad esempio, l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le opportunità rappresentate dagli open data e dalla mappatura dei beni immobili confiscati al crimine organizzato. L'ultimo capitolo viene inoltre dedicato all'analisi della dimensione territoriale per lo sviluppo di adeguate politiche di prevenzione, approfondendo concetti chiave quali lo spazio pubblico, la riqualificazione urbana, la partecipazione comunitaria.

Il manuale affronta indubbiamente un ampio e diversificato insieme di tematiche con l'obiettivo di diventare un utile veicolo di conoscenza e pratico supporto di ispirazione per le amministrazioni locali nella definizione e nella promozione delle proprie politiche di sicurezza, fondate sull'integrazione di attori e misure di prevenzione e, sempre ove praticabile, sul coinvolgimento diretto dei cittadini attraverso l'educazione alla cultura della legalità e la condivisione dei valori di giustizia e coesione sociale.

Gian Guido Nobili

Coordinatore tecnico Forum Italiano per la Sicurezza Urbana



1

Definire la sicurezza urbana e la legalità

Perché parlare di sicurezza e legalità nell'ambito di un territorio comunale? In che modo questi temi si declinano nel contesto urbano e sono rilevanti per chi amministra una città?

Il capitolo proverà a dare risposta a queste domande partendo dall'analisi di questi due concetti attraverso i significati e le forme che hanno assunto a partire dagli interventi legislativi che, in particolare sulla **sicurezza urbana**, hanno provato negli anni a darne una definizione giuridica.

Dopo alcuni approfondimenti concettuali, il capitolo propone una lettura dei fenomeni che descrivono l'insicurezza e l'illegalità nella dimensione cittadina e negli ambiti di azione degli Enti Locali. A seguire si affronta il tema di come delineare politiche locali di prevenzione e promozione della legalità attraverso forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo, tra azione politica e amministrativa all'interno dello stesso ente e tra diversi soggetti della collettività.

1.1 Sicurezza urbana e legalità: di che cosa parliamo?

La sicurezza urbana è una questione su cui in Italia si riflette e discute da almeno 20 anni e in Europa è oggetto di attenzione da ancor più tempo. Si tratta di una dimensione della qualità della vita che interessa tutte le città del mondo ed è richiamata sempre più spesso in programmi di intervento e in strategie di sviluppo di rilevanza globale. Citiamo qui in particolare due iniziative delle Nazioni Unite che hanno contribuito ad affermare la necessità di fare delle città il fulcro dello sviluppo sostenibile e che sottolineano, pur con esigenze e declinazioni diverse tra i paesi, la dimensione della sicurezza urbana come un aspetto imprescindibile nella gestione delle città e un bene che deve essere garantito a tutti i cittadini. La prima iniziativa è il programma "Safer Cities" dell'agenzia Habitat delle Nazioni Unite che è stato avviato nel 1996 su richiesta di alcuni sindaci di grandi centri urbani per contrastare la **criminalità** e la violenza cittadina. Ad oggi il programma ha sostenuto iniziative in 77 città in 24 paesi nel mondo promuovendo il tema della sicurezza in chiave olistica, tenendo insieme i temi della pianificazione urbana, della vivibilità, dei servizi per i cittadini, del cambiamento climatico, della mobilità sostenibile.

La seconda iniziativa, più recente ma di analoga portata universale, è l'Agenda 2030 Globale per lo Sviluppo Sostenibile² approvata nel 2015 dalle Nazioni Unite che contiene un programma di azione articolato in 17 obiettivi (i c.d. Sustainable Development Goals - SDG) che i 193 Stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungere entro il 2030. Uno degli obiettivi, il n. 11, preve-

de una serie di impegni per rendere le città e gli insediamenti umani dei luoghi inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili.

A differenza della sicurezza, l'affermarsi della legalità nel discorso pubblico e nell'azione delle istituzioni cittadine è più recente. Per molto tempo, la trattazione di temi quali l'illegalità diffusa, il radicamento mafioso, la corruzione nel settore pubblico o l'evasione è avvenuta in un clima emergenziale e condizionata dalla logica funzionale "a canne d'organo" con cui operano gli enti pubblici che non ha permesso la comprensione delle interconnessioni esistenti tra tutti questi aspetti. Inoltre, negli interventi messi in campo dalle amministrazioni locali sicurezza e legalità sono stati a lungo considerati un unicum, forse anche per via degli interventi legislativi in materia di promozione di politiche integrate di sicurezza, adottati dalle regioni tra il 1999 e il 2010, che hanno contribuito a veicolare una visione unitaria dei due concetti³.

Solo negli ultimi anni, con il crescente impegno dello Stato, e a cascata delle articolazioni locali, in materia di lotta alla mafia e alla criminalità organizzata, con la spinta verso una maggiore trasparenza dell'azione pubblica e responsabilizzazione dei cittadini al senso civico, i Comuni hanno cominciato ad affrontare il tema della promozione della cultura della legalità dal punto di vista delle competenze dell'ente locale. All'interno di diversi ambiti delle politiche urbane - dall'educazione alla tutela del territorio fino agli interventi in campo abitativo e sociale - si sono quindi sviluppate numerose iniziative ed esperienze con l'obiettivo di prevenire e ridurre gli effetti dell'illegalità diffusa sul benessere sociale ed economico delle comunità locali.

Che si tratti di agire per migliorare la sicurezza dei luoghi o di contrastare condotte illegali, l'attenzione delle amministrazioni locali è rivolta alla città intesa come insieme di fenomeni, spazi, comportamenti e relazioni che concorrono a determinare le condizioni per costruire comunità sicure, solidali e coese (FESU, 2012).

Anche se questa visione è ormai condivisa, ciò che rende vivo il dibattito e la ricerca di strategie di intervento efficaci è la varietà e l'eterogeneità degli aspetti della vita sociale contemporanea che concorrono a definirne i contenuti. Sono aspetti che riguardano la dimensione locale e hanno assunto significati e contenuti vari in virtù della loro declinazione nella vita quotidiana dei cittadini e delle comunità.

Per provare a mettere dei punti fermi, un utile punto da cui partire è la definizione: cosa intendiamo per sicurezza urbana e per legalità?

Chiunque, a vario titolo, si sia imbattuto nella domanda di sicurezza dei cittadini, sa bene che non si tratta di una questione che può essere affrontata in modo puntuale e assoluto senza aver chiaro lo scenario in cui essa si qualifica e manifesta (si veda il cap. 2) o senza aver considerato dati e percezioni dei cittadini (si veda il cap. 3). Sicurezza urbana è un termine dai contorni indefiniti e sfumati. Viene usato per riferirsi a problemi molto diversi tra di loro, dal terrorismo alle guerriglie urbane, dalla microcriminalità all'accattonaggio per strada, dalla devianza giovanile al degrado ambientale. Un ampio ventaglio di fenomeni che chiamano in causa situazioni e possibilità di intervento molto diverse, come si vedrà nei paragrafi successivi.

La stessa indeterminatezza si ritrova, benché con alcune differenze, quando si prova a definire la legalità soprattutto se la si intende non tanto (o non soltanto) nella sua accezione giuridica di principio di legalità e rispetto delle norme - la cui definizione non dovrebbe sollevare dubbi né sul piano del contenuto né dell'obbligo di rispetto⁴ - quanto in tutto ciò che attiene al mantenimento dell'ordine sociale e dei valori fondanti di una convivenza civile quali la responsabilità, il rispetto verso gli altri e la cosa pubblica, la solidarietà, la libertà. Anche le espressioni "educazione alla legalità" o "promozione della cultura della legalità", sebbene molto utilizzate, sono di poco aiuto in quanto ampie e generaliste.

Se è vero che sono entrambi "concetti-contenitore", non sono però mancati tentativi di fornire interpretazioni e definizioni di natura sociologica e recentemente anche di natura giuridica.

L'analisi che segue si concentra in particolare sulla sicurezza urbana perché è su questa che si sono sviluppate da più tempo riflessioni tra legislatori, amministratori locali, operatori della sicurezza, operatori sociali e studiosi (prevalentemente sociologi, criminologi, architetti).

I primi contributi giuridici alla definizione della sicurezza urbana ruotano intorno ai vari interventi legislativi e in particolare ai c.d. "pacchetti sicurezza" che si sono succeduti negli anni con diverse formulazioni. Senza voler ricostruire l'intero percorso dal primo D.M. 5 agosto 2008 su incolumità pubblica e sicurezza urbana al recente decreto legge 20 febbraio 2017, n. 42 "*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*" convertito nella legge 18 aprile 2017, n. 48 (c.d. decreto Minniti sulla sicurezza urbana), l'aspetto che interessa sottolineare è il passaggio da una definizione vaga⁵ ad una più chiara e dettagliata. Nella attuale formulazione, la legge 48/2017 si propone l'obiettivo di rafforzare la sicurezza urbana defi-

nendola come "bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura, il rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile (art. 4)".

Due gli aspetti interessanti per chi, come gli amministratori locali, sono chiamati a promuovere politiche locali per la sicurezza in ambito urbano. Il primo attiene alla identificazione della sicurezza con la qualità di vita dei cittadini e con la vivibilità della città. L'elenco contiene un esplicito riferimento ad ambiti diversi ma tutti rientranti nella competenza precipua dell'Ente locale in qualità di soggetto primo che opera a tutela della sicurezza del territorio e dei cittadini. Accanto all'azione di prevenzione e repressione dei reati attribuiti in via prioritaria alle forze di polizia e alle polizie locali nel rispetto delle reciproche competenze (prevenzione primaria), si richiamano anche interventi in materia di prevenzione situazionale contro il degrado e di promozione della coesione sociale e comunitaria (prevenzione secondaria).

Il secondo elemento della definizione della legge 48/2017 è il fatto di distinguere in modo chiaro ciò che afferisce alla sicurezza urbana di competenza dell'ente comunale da ciò che invece rientra nella polizia amministrativa locale riservata alla competenza regionale e nella sicurezza pubblica attribuita in via esclusiva alla competenza statale. Anche questo è un passaggio utile in un sistema articolato in cui i diversi livelli di governo sono chiamati a cooperare nel rispetto delle reciproche competenze e funzioni (si veda il par 1.5).

Altra strada per provare a definire la sicurezza urbana è quella di guardare ai contributi in campo sociologico. Tale percorso prende avvio dal tentativo di definire il concetto di sicurezza a partire dai due modelli teorici proposti dal giurista e sociologo Alessandro Baratta che mettono in relazione i diritti e il concetto di sicurezza ampiamente inteso⁶. Si sottolinea come nel corso degli anni la sicurezza urbana si sia sempre più caratterizzata come un campo di azione interdisciplinare e le azioni di sicurezza siano legate più strettamente al tema della qualità di vita dei cittadini e alla vivibilità delle città. Adottando una visione ampia della sicurezza urbana, il lavoro di Baratta appare adatto a rappresentare lo spettro di azione degli Enti Locali rispetto a questo tema complesso, la cui dimensione oggettiva è fortemente con-



dizionata dall'idea e dalle percezioni che i cittadini hanno nonché dal dibattito pubblico.

Secondo Baratta, a partire dagli anni '80 si possono distinguere due modelli che connotano le politiche di prevenzione e sicurezza: uno ispirato alla sicurezza dei diritti e uno al diritto alla sicurezza (si veda la tabella di seguito). Il primo prende atto del "fallimento delle politiche di controllo del crimine attraverso la sola repressione penale (minaccia e applicazione della pena statale) così come dei limiti di una politica di sicurezza centralistica, tecnocratica e autoritaria" (Baratta, 2001, p. 23) e

ricerca una nuova via fondata su politiche non repressive, anche di carattere locale. Seguendo questa impostazione si dà avvio a politiche cittadine mirate alla prevenzione dell'emarginazione sociale attraverso interventi di prevenzione sociale. Il secondo modello, invece, nasce dalla crisi dello stato sociale e dallo scetticismo rispetto a finalità rieducative della pena e privilegia lo sviluppo di una politica criminale che pone al centro della sua attenzione l'identificazione di gruppi pericolosi e la loro conseguente neutralizzazione. Questo approccio vede nella città l'attuarsi delle politiche di tolleranza zero, così denominate perché basate sull'applicazione intransigente delle norme repressive anche verso i comportamenti di minori gravità. Sono politiche che ricorrono in modo ampio a interventi di prevenzione situazionale e che non prestano alcuna attenzione alla rieduzione della persona che commette atti devianti e criminali, ma si preoccupano unicamente della tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Nessuno dei due modelli è stato attuato in modo puro, ma nel corso del tempo pratiche di intervento discendenti da entrambi i modelli si sono combinate tra loro dando vita a modelli misti.

I DUE MODELLI DI POLITICHE A CONFRONTO

MODELLO DIRITTO ALLA SICUREZZA

Esclusione sociale

Sicurezza per i forti contro i rischi provenienti dai deboli e dagli esclusi

Politiche tecnocratiche, dirette alla conservazione dello status quo sociale

Politiche centrali, autoritarie

Riduzione della domanda di sicurezza alla domanda di pena e di sicurezza contro la criminalità

Tutta la politica di sicurezza è politica criminale

Politica privata di sicurezza. La sicurezza è un business. I cittadini diventano poliziotti (*neighbourhood watch*)

Accettazione dell'ineguaglianza e autolimitazione del godimento degli spazi pubblici da parte delle vittime potenziali

Sicurezza attraverso la riduzione dei diritti fondamentali (funzionalismo penale, "diritto alla sicurezza")

Sicurezza come politica della "fortezza Europa"

MODELLO SICUREZZA DEI DIRITTI

Inclusione sociale

Sicurezza di tutti i diritti e di tutte le persone

Politiche democratiche dirette all' empowerment dei deboli e degli esclusi

Politiche locali partecipative

Decostruzione della domanda di pena nell'opinione pubblica e ricostruzione della domanda di sicurezza come domanda di sicurezza di tutti i diritti

La politica criminale è un elemento sussidiario all'interno di una politica integrale di sicurezza dei diritti

Politica pubblica di sicurezza. La sicurezza è un servizio pubblico. I poliziotti diventano cittadini (polizia comunitaria)

Affermazione dell'egualità e uso illimitato degli spazi pubblici da parte di tutte le persone

Sicurezza nel quadro della costituzione e dei diritti fondamentali ("diritto penale minimo", sicurezza dei diritti)

Sicurezza come politica di una "Europa aperta", rivolta allo sviluppo umano nel mondo

FOCUS

Sicurezza o sicurezze?

Il termine "sicurezza" inteso come tutela dei cittadini o di un territorio è associato ad aggettivi che hanno dato luogo ad una varietà di declinazioni e sfumature diverse: "sicurezza pubblica", "urbana", "sociale", "integrata", "partecipata" sono solo alcune delle più comuni.

Si tratta di un unico concetto o invece di significati diversi tanto da poter parlare di "sicurezze"? Di seguito una piccola disamina dei diversi significati per aiutare a districarsi tra queste terminologie, rimandando al Glossario per le definizioni puntuali. Con sicurezza pubblica si fa riferimento al complesso di attività e di compiti attribuiti allo Stato, a livello centrale e locale, alle strutture e alle Forze dell'ordine preposte alla tutela dell'ordine pubblico e incolumità dei cittadini, alla tutela della proprietà, al controllo e all'osservanza delle leggi e dei regolamenti. Di solito è utilizzata l'espressione "sicurezza e ordine pubblico" proprio per rimarcare l'aspetto distintivo della potestà esclusiva statale.

La sicurezza sociale si riferisce ad una sfera di applicazione differente, che è quella del sistema di assistenza e welfare. Comprende, infatti, l'insieme delle attività e prestazioni erogate dallo Stato ai cittadini in condizioni di bisogno. Le due forme di sicurezza sociale più conosciute sono l'assistenza sanitaria e l'assistenza previdenziale. Sicurezza urbana e sicurezza integrata sono termini accomunati dal forte accento all'elemento di territorialità in quanto collegato all'elezione diretta del Sindaco e al ruolo di ente locale (dimensione delle competenze) o in quanto riferito ai problemi di vivibilità delle città e di disordine.

sociale verso cui si è progressivamente spostata la domanda di sicurezza negli ultimi anni (dimensione della multidimensionalità).

Un'indicazione per apprezzare la differenza tra i due termini viene dalla legge 48/2017. Il termine sicurezza integrata pone l'accento sui soggetti e sull'aspetto della governance, indicando nella collaborazione tra i diversi livelli e soggetti istituzionali, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, la strada per "concorrere alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali" (art. 1, comma 2). La sicurezza urbana, invece, è definita dal punto di vista sostanziale attraverso la specificazione di tutti gli aspetti che la connotano come bene pubblico e quindi attraverso gli ambiti di intervento rientranti nella competenza precipua dell'amministrazione cittadina.

A differenza della sicurezza integrata che si incentra sul principio di sussidiarietà verticale, il concetto di sicurezza partecipata si ispira ai principi di sussidiarietà orizzontale, solidarietà e partecipazione, fondandosi sull'idea di una sicurezza aperta e condivisa, alla cui attuazione concorrono soggetti diversi dallo Stato e dagli enti territoriali quali i cittadini singoli o organizzati, le realtà associative e locali, le scuole, i soggetti economici. Vi è sempre maggiore consapevolezza che non è possibile promuovere strategie finalizzate a migliorare la sicurezza che siano efficaci e durevoli se non in forme condive e sinergiche con tutte le componenti della comunità locale.



1.2 La multidimensionalità dei due concetti

Un aspetto che accomuna il concetto della sicurezza e della legalità è il loro carattere multidimensionale, cioè il riferirsi a molti aspetti e questioni di natura diversa. Alcuni li definiscono concetti multidisciplinari o polisemici per sottolineare la varietà e l'eterogeneità dei fenomeni che ne delineano i contenuti. Riferiti alla realtà della città significa associare tali concetti a quell'insieme di fenomeni e comportamenti, tra loro diversi, che possono andare ad alterare la pacifica convivenza, intaccando le relazioni sociali e la qualità di vita delle persone in un dato territorio (Selmini, 2004). Più specificatamente, ci si riferisce a tutti quei fattori contestuali, relazionali e percettivi che afferiscono ad aspetti e ambiti differenti del vivere civile: criminalità, degrado urbano, disagio sociale, atti di inciviltà e illegalità, viabilità, conflittualità tra gruppi, allarme sociale.

Una pluralità di dimensioni che deve essere sempre considerata tanto nell'identificazione e analisi delle cause e dei fenomeni produttivi di insicurezza e illegalità su un determinato territorio, quanto nella definizione di politiche che intendano dare risposta agli effetti sulla vita quotidiana del singolo cittadino e sullo sviluppo sociale della comunità.

La sicurezza e la legalità intese come insieme di ambiti disciplinari differenti che incidono sulla vivibilità e coesione sociale spingono i cittadini a chiedere interventi e risposte al loro interlocutore più vicino, il Sindaco. Al Sindaco si chiede di garantire condizioni di fruibilità e cura del territorio urbano che consentano a tutti (donne, bambini, giovani, anziani) di coglierne tutte le risorse e opportunità. In questa domanda vi è la consapevolezza che la declinazione plurale dei due concetti non possa essere garantita esclusivamente dallo Stato, ma rientri in buona parte nei compiti propri di chi amministra la città.

La questione non riguarda solo le varie dimensioni da prendere in esame, ma anche la necessità di guardare ai legami e alle connessioni esistenti tra loro con una visione di insieme che eviti il pericolo della settorializzazione. La sicurezza e la legalità intese quindi come materie fondate sull'intreccio e sul punto di coordinamento tra materie e competenze diverse volte alla promozione non solo in senso stretto alla tutela e repressione dei reati (*safety*), ma anche in senso più ampio della promozione della coesione e legalità (*security*). Così la promozione della sicurezza non può essere circoscritta solamente alla sfera dei fenomeni riferibili all'incolumità e ordine pubblico⁷, e analogamente

gli interventi a favore della legalità non possono esaurirsi nella sola sfera della repressione della criminalità organizzata e dei fenomeni mafiosi. Al contrario, la complessità che contraddistingue entrambi i temi rispetto ad altre politiche pubbliche rende evidente che solo con un approccio integrato si possano gestire in modo efficace tali interconnessioni. Infatti, soltanto considerate in maniera integrata le dimensioni della sicurezza e della legalità costituiscono fattori utili alla corretta lettura e comprensione di fenomeni complessi. La rilevanza e il peso delle dimensioni possono variare in funzione del contesto territoriale, del periodo di tempo o del target di popolazione dalla cui prospettiva le si considera, ma rimane fondamentale adottare uno sguardo che li colga nella loro interezza.

Per un'Amministrazione locale essere consapevole di questa complessità significa agire attraverso interventi diversificati e coordinati ma inseriti all'interno di una strategia organica in grado di coniugare la promozione della coesione, l'integrazione e inclusione sociale, la rigenerazione urbana e la fruibilità degli spazi pubblici, l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità.

Oltre all'attenzione all'aspetto multidisciplinare e alle interdipendenze, un'ulteriore connotazione della multidimensionalità è data dalla presenza di fenomeni oggettivi e di percezioni dei cittadini (si veda il cap. 3). La sicurezza e la legalità di una città o di un quartiere si definiscono in larga misura anche sulla base di come e quanto gli abitanti di quella città e di quel quartiere si sentono. Le condizioni oggettive di sicurezza e legalità non sempre corrispondono alla percezione dell'opinione pubblica poiché i due dati, seppur correlati, non sono perfettamente sovrapponibili. Come riportato da studi e indagini sulla percezione di insicurezza, infatti, minime variazioni nel tasso di criminalità in un contesto tradizionalmente privo di fenomeni di illegalità significativi possono originare un aumento esponenziale della percezione di insicurezza rispetto all'entità del fenomeno criminale, soprattutto se comparato con contesti tradizionalmente più soggetti a fenomeni di illegalità (Melossi, 2009). Questo significa per la politica pubblica doversi fare carico anche di una attenta comunicazione capace prima di tutto di ascoltare e poi di studiare soluzioni e politiche che svolgessero anche (ma non solo) una funzione rassicurante. Troppo spesso il limite dell'azione pubblica è quello di lanciare messaggi e proporre misure dall'esclusiva funzione rassicurante senza agire sulla struttura dei fenomeni o sulle cause, innescando così processi poco virtuosi di escalation verso soluzioni ad effetto o a tempo ma nella sostanza poco efficaci.

FOCUS

Materie settoriali o trasversali? Le scelte dei Comuni

La complessità e la specificità delle politiche in materia di sicurezza e legalità sollevano il tema di come dotarsi di un'organizzazione interna e di competenze specifiche che permettano di gestire programmi e interventi in modo efficace. La buona qualità delle politiche dipende da un mix composto tanto dalla corretta individuazione dei problemi e dall'elaborazione di progetti mirati quanto dalla buona qualità delle persone e dell'organizzazione che devono attuarli. Quando si parla di sicurezza e di legalità, la scelta di una buona organizzazione dovrebbe essere considerata con attenzione in quanto sono materie di particolare sensibilità e visibilità e che comportano una forte interlocuzione con l'esterno, dovendosi misurare da un lato con l'opinione pubblica e dall'altro con molti soggetti istituzionali e sociali esterni all'Amministrazione.

Le scelte organizzative dei Comuni sono differenti e dipendono da una pluralità di aspetti che vanno dalla dimensione dell'ente alla concentrazione di reati e altre criticità sul territorio, all'adozione di una visione strategica integrata, fino alla partecipazione a reti con altre città italiane ed europee. L'orientamento più diffuso tra i Comuni, soprattutto quelli capoluogo e di dimensioni medio-grandi, è quello incentrato su una visione settoriale della sicurezza dando ad essa la forma di una autonoma politica pubblica e quindi assegnandole una funzione politica prima che organizzativa. Di norma, oltre al Sindaco, vi è un assessore a cui viene attribuita la competenza specifica, in alcuni casi ad hoc, in altri casi associata ad altre deleghe quali quelle su polizia municipale, immigrazione, politiche sociali, territorio. Il richiamo alla legalità compare in alcuni enti nella denominazione di uffici e settori all'interno della struttura amministrativa a ulteriore conferma della settorializzazione con cui queste materie sono attuate. Da un lato questo approccio consente di avere una conoscenza approfondita sui problemi specifici del contesto e di avere riferimenti politici istituzionali chiari nonché personale e uffici dedicati; dall'altro però può rischiare di avere spazi residuali nel caso il settore comprenda più materie e di risultare poco incisivo, creare sovrapposizioni o vuoti con altre politiche.

Diversa direzione è invece quella intrapresa da alcuni Comuni all'interno di progetti di grande entità o di progetti sperimentali in cui per elaborare e gestire gli interventi nell'ambito della sicurezza e della legalità si è adottato un approccio trasversale e intersetoriale. In questi casi vengono intese come dimensioni trasversali alle politiche pubbliche che rimangono di carattere economico, sociale, urbanistico, tecnico e quant'altro. Invece di uffici dedicati, nei Comuni che hanno adottato questa scelta si sono messi in campo modalità di lavoro integrate e concervative incentrate sull'integrazione tra articolazioni diverse. Tavolo tecnico, cabina di regia, consultazione interna sulla sicurezza urbana, sportello del territorio: denominazioni diverse ma con il medesimo obiettivo. Il punto di forza di questo approccio sta nella capacità di fare lavorare in rete i diversi settori dell'Amministrazione in una logica di integrazione tra competenze e dati di fonte diversa, superando la logica "a compartimenti stagni" che spesso penalizza e limita l'azione pubblica. L'integrazione organizzativa e di competenze tra settori interni, se ben sostenuta e valorizzata internamente, è funzionale alla visione strategica dell'ente nella sua complessità. Favorisce non soltanto la definizione di obiettivi a medio-lungo comuni e condivisi, ma agevola anche l'ottimizzazione di risorse, conoscenze, progettualità, oggi sempre più necessaria. Un possibile elemento di criticità è che talvolta può essere percepito come un "lavoro in più" creando diffidenza e resistenza interna, oltre che richiede tempo, elevata capacità di coordinamento e di comunicazione interna.

In ultimo, richiede al personale interno coinvolto la capacità di avere una visione di lavoro allargata e di sapersi misurare con altre persone, modalità di lavoro, approcci e linguaggi tecnici propri di altri settori. Poiché sono chiamate in causa *soft skills* e capacità comunicative e relazionali a livello individuale, talvolta la scelta dei referenti da coinvolgere in questo tipo di attività porta a individuare sempre le medesime persone, con il rischio di generare malumori rispetto a una distribuzione non uniforme di carichi di lavoro e di responsabilità.



1.3 La sicurezza e la legalità scomposti in fenomeni

Come già accennato nei paragrafi precedenti, la sicurezza e la legalità comprendono un insieme di fenomeni e di problemi molto diversi tra loro sia a livello di contenuto che di natura.

Per fornire uno strumento utile ad amministratori locali che si trovano a elaborare e a gestire tale complessità, si è provato a descrivere i fenomeni di insicurezza urbana e di illegalità attraverso macro ambiti o dimensioni di analisi identificati sulla base della letteratura e dell'esperienza empirica.

La schematizzazione che segue nasce con l'intento di mettere a disposizione una sorta di "map-

pa concettuale" descrittiva e ragionata dei fenomeni attraverso cui si manifestano in concreto l'insicurezza e l'illegalità urbana. Essa privilegia l'immediatezza e la comprensione anche da parte di persone non esperte su questi temi senza pretese di esaustività e completezza.

Ciascuna dimensione è delineata attraverso una breve definizione a cui corrisponde un elenco sintetico dei principali fenomeni che la descrivono.

Nell'ultima colonna sono indicati alcuni spunti su possibili strategie di intervento da parte dell'Ente Locale. Anche queste non sono da considerarsi esaustive, ma come un supporto all'inquadramento e alla contestualizzazione di azioni già messe in atto o di possibile futura programmazione da parte delle amministrazioni comunali.



FORME E FENOMENI DELLA INSICUREZZA URBANA			
Dimensioni	Definizione	Fenomeni	Possibili strategie di intervento da parte dell'ente locale
Criminalità	Insicurezza derivante dal rischio di essere vittima di atti delittuosi nei confronti della propria incolumità, dei propri beni	<ul style="list-style-type: none"> • microcriminalità (es. spaccio, sfruttamento prostituzione, tratta, devianza, vandalismo, danneggiamenti) • reati predatori, contro il patrimonio (es. furti, furti in abitazione, rapine in negozi, borseggi, scippi, truffe, frodi informatiche) • reati contro la persona (es. omicidi, aggressioni, lesioni, minacce, ingiurie, violenze sessuali) 	Controllo e presidio del territorio da parte della Polizia Municipale anche attraverso nuclei e servizi specifici (es. polizia di prossimità, nucleo di vivibilità) Sistemi tecnologici per la protezione di edifici pubblici o il controllo del territorio (videosorveglianza, sistemistica di allarme, sistemi anti-intrusione, colonnine soccorso) Forme di coordinamento interforze Misure di prevenzione situazionale (<i>Crime Prevention Through Environmental Design - CPTED</i>) Sostegno alle vittime di reati e di violenze
Disordine sociale	Insicurezza derivante dalla diffusione di comportamenti antisociali e dal mancato controllo della violazione delle regole di convivenza civile	<ul style="list-style-type: none"> • comportamenti antisociali, devianza, atti di legalità e inciviltà (vandalismo...) nello spazio pubblico • presenza di soggetti disturbanti o molesti in strada (es. senza fissa dimora, gruppi con comportamenti aggressivi o molesti, prostitute, zingari) • situazioni che alterano il decoro urbano (es. abusivismo commerciale, occupazione abusiva di suolo pubblico) • usi impropri degli spazi pubblici che creano conflitti tra le persone o tra gruppi 	Prevenzione sociale rivolti a gruppi vulnerabili o alla comunità Mediazione sociale e dei conflitti Prevenzione situazionale nelle aree a rischio Educazione alla convivenza e all'integrazione Miglioramento della fruibilità e sicurezza degli spazi pubblici Contrasto al vandalismo, abusivismo commerciale e occupazione illecita di suolo pubblico
Degrado fisico - ambientale	Insicurezza derivante dalla percezione di incuria e sporcizia dei luoghi e di scarsa qualità della vita	Fattori di degrado fisico dell'ambiente costruito legati a: <ul style="list-style-type: none"> • aree, quartieri abbandonati e degradati • incuria (graffiti), sporcizia, assenza manutenzione degli spazi pubblici • illuminazione pubblica scarsa o assente • stato di degrado/pericolosità di edifici pubblici (es. scuole) Problematiche fisico-ambientali legate a: <ul style="list-style-type: none"> • traffico, viabilità, inquinamento • cantieri • eventi e dissesti idro geologici 	Monitoraggio ambientale e manutenzione del territorio Progettazione urbana e interventi/programmi di riqualificazione Contrasto occupazioni abusive di alloggi e situazioni di illegalità Potenziamento illuminazione pubblica Interventi per accrescere la fruibilità di luoghi pubblici (aree verdi, aree giochi, arredo urbano) Interventi per la mobilità urbana integrata e sostenibile
Degrado sociale e relazionale	Insicurezza derivante dalla percezione di isolamento e rispetto alle rapide trasformazioni del proprio ambiente di vita e della società odierna	<ul style="list-style-type: none"> • allentamento dei legami sociali e di vicinato, diffidenza, diminuzione solidarietà • invecchiamento, frammentazione nuclei familiari, isolamento, solitudine urbana • esclusione sociale, intolleranza, problemi di integrazione stranieri • conflittualità tra persone e tra gruppi sociali di età e/o di origini diverse • presenza di aree ad elevata concentrazione di situazioni di fragilità, multi-problematicità, marginalità e vulnerabilità sociale, povertà 	Interventi di contrasto alla solitudine Misure di sostegno contro la povertà ed emarginazione sociale Prevenzione sociale, programmi di accompagnamento sociale Mediazione sociale e culturale Politiche di inclusione e integrazione Promozione della coesione sociale, dell'associazionismo locale Sviluppo reti di vicinato e di prossimità, promozione senso civico
Allarme sociale	Insicurezza derivante dalla paura e della percezione soggettiva della criminalità	<ul style="list-style-type: none"> • tematizzazione della sicurezza in un'ottica emergenziale • costruzione delle percezioni e rappresentazioni delle insicurezze attraverso i media e la politica • paure personali • percezioni di allarme sociale e insicurezza • percezione di scarsa vivibilità e peggioramento qualità della vita 	Politiche di rassicurazione Promozione reti di prossimità e di vicinato Mediazione sociale e comunitaria, prevenzione situazionale finalizzata alla rassicurazione Promozione di iniziative culturali e aggregative, della comunicazione

FORME E FENOMENI DELL'ILLEGALITÀ

Dimensioni di analisi	Definizione	Fenomeni	Possibili strategie di intervento da parte dell'ente locale
Illegalità economica e commerciale	Illegalità connessa alla pervasività e diffusione di reati contro le imprese, le persone e le istituzioni	<ul style="list-style-type: none"> • criminalità organizzata, infiltrazioni criminali nell'economia legale • fenomeni di mafia • reati violenti e di intimidazione (es. usura, estorsione, racket) • reati di illegalità (es. frodi, riciclaggio, contraffazione) • evasione fiscale e contributiva da parte dell'impresa/imprenditore • reati contro la pubblica amministrazione (es. corruzione, burocrazia illegale, collusioni, peculato, turbativa appalti) • reati contro amministratori pubblici (es. minacce, intimidazioni) 	<p>Azione di contrasto e repressione da parte delle Forze dell'ordine</p> <p>Promozione riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità</p> <p>Interventi a sostegno dell'imprenditorialità "sana"</p> <p>Interventi a favore delle vittime dei reato (attivazione sportelli anti-usura, contro il racket e le truffe, creazione fondi specifici per erogare risarcimenti)</p> <p>Politiche per la promozione del senso civico e della cultura della legalità che mirino soprattutto a sradicare la matrice socioculturale della illegalità economica</p> <p>Promozione della trasparenza nella pubblica amministrazione</p>
Illegalità ambientale	Illegalità connessa alla diffusione di attività illegali che arrecano danno diretto all'ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • ecomafie, smaltimento irregolare dei rifiuti, discariche irregolari • abusivismo edilizio • incendi boschivi dolosi, traffico illecito di flora e fauna protetta • traffico di opere e beni culturali • frodi alimentari 	<p>Azione di contrasto e repressione da parte delle Forze dell'ordine</p> <p>Interventi congiunti interforze</p> <p>Azione di presidio del territorio da parte della Polizia Locale sugli abusi edilizi</p>
Comportamenti di illegalità	Illegalità connessa alla diffusione di comportamenti che violano le norme condivise e all'indebolimento della percezione della loro reale gravità sociale (diffusa accettazione e autogiustificazione verso tali comportamenti)	<ul style="list-style-type: none"> • evasione fiscale e contributiva da parte del singolo individuo • diffusione, "accettazione sociale" del lavoro in nero • violazioni delle regole nella vita quotidiana considerate socialmente accettabili (raccomandazioni, mancato pagamento biglietti pullman..) 	<p>Iniziative di sensibilizzazione sulla cultura della legalità</p> <p>Promozione nelle scuole di attività di educazione, studio e ricerca finalizzate allo sviluppo del concetto di legalità</p> <p>Campagne di informazione e sensibilizzazione sulla legalità, sui costi delle illegalità quotidiane</p>
Illegalità sociale e territoriale	Illegalità connessa alla diffusione di fenomeni che hanno impatto negativo su specifici individui e comunità	<ul style="list-style-type: none"> • gioco illegale, truffa, ludopatie • spaccio di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione • situazioni di illegalità nei contesti abitativi e urbani (es. occupazioni abusive..) • vandalismo • atti di prepotenza, violenza, sopruso, discriminazione, bullismo, devianza giovanile 	<p>Interventi di miglioramento della vivibilità, coesione sociale e qualità della vita</p> <p>Interventi di inclusione sociale</p> <p>Promozione inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e a rischio</p> <p>Sensibilizzazione, promozione cultura diffusa della legalità, del rispetto degli altri</p> <p>Presidi di legalità nelle aree cittadine più degradate</p>
Cultura dell'illegalità	Scarsa fiducia nell'ordinamento derivante da una percezione soggettiva di illegalità diffusa	<ul style="list-style-type: none"> • poco rispetto delle regole e dell'ordine pubblico • effetti su libertà individuale 	<p>Presenza sul territorio da parte delle forze dell'ordine</p> <p>Certezza e inasprimento pene per alcune tipologie di reati</p>

ESPERIENZE E STRUMENTI

Promuovere la legalità attraverso il riuso sociale dei beni confiscati

Il riutilizzo sociale dei beni confiscati è un'operazione complessa che, se da un lato ha il merito di portare all'attenzione degli Enti Locali, del Terzo Settore e delle collettività locali le opportunità offerte dagli immobili confiscati, dall'altro mette in luce criticità che talvolta rischiano di inficiarne le ricadute sul territorio in termini di sviluppo e occupazione.

Le problematiche principali riguardano: la necessità di una strategia chiara e di una programmazione complessiva rispetto alla destinazione dei beni confiscati, anche in un'ottica ampia di territorio; l'assenza di strutture interne agli enti dedicate alla gestione dei beni confiscati, la difficoltà a considerare i beni confiscati come occasione di sviluppo locale e partecipazione civile. La riforma del Codice antimafia, introdotta con la legge del 17 ottobre 2017, n. 161, ha previsto misure per rendere più snelle e trasparenti le procedure di confisca e riutilizzo sociale, anche attraverso il potenziamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)¹.

Molte Regioni e Comuni italiani sono da sempre all'avanguardia nella lotta alla criminalità organizzata e nella tutela e valorizzazione dei beni confiscati attraverso l'adozione di specifici provvedimenti legislativi e strumenti amministrativi. Uno degli strumenti più diffusi è il regolamento per l'affidamento dei beni confiscati a soggetti privati del territorio ai sensi della legge 109/96. Esso definisce le modalità, i criteri e le procedure per affidare in concessione a soggetti del territorio gli immobili confiscati facenti parte del patrimonio indisponibile del Comune e non utilizzati per fini istituzionali.

La maggior parte dei regolamenti presenta un contenuto analogo che prevede:

- finalità e oggetto;
- albo con l'elenco dei beni, estratto planimetrico, natura, estensione e destinazione d'uso di ciascun bene. L'elenco è pubblicato sul sito web e aggiornato periodicamente;
- tipologia di enti beneficiari cui possono essere assegnati gli immobili;

- modalità per la concessione in uso a soggetti terzi;
- composizione della commissione valutatrice;
- criteri e procedimento per la valutazione delle proposte progettuali;
- durata e rinnovo della concessione;
- controlli e sanzioni allo scopo di verificare il rispetto del contratto, dell'interesse pubblico e delle disposizioni di legge.

Alcune buone pratiche a livello comunale hanno sviluppato aspetti innovativi connessi alla assegnazione e gestione dei beni confiscati, tra i quali:

- attenzione alla trasparenza dei dati e alla visibilità dei progetti realizzati dalle associazioni. Il Comune di Milano² pubblica sul sito istituzionale un elenco dettagliato dei beni e dei progetti sociali di utilizzo di ciascun immobile. Ogni anno organizza anche un festival dei beni confiscati per sensibilizzare la cittadinanza sull'azione di contrasto alle mafie in Lombardia;
- istituzione di organi interni dedicati. In un'ottica di maggiore trasparenza ed efficacia amministrativa, il regolamento del Comune di Formia³ prevede l'istituzione di un Nucleo speciale permanente per l'affidamento dei beni confiscati alla criminalità che esprime parere preventivo su criteri, modalità e relativi parametri di valutazione, procede all'istruttoria e alla valutazione delle richieste pervenute e alla formulazione della relativa graduatoria utile per l'assegnazione;
- integrazione tra finalità istituzionali e sociali. Il Regolamento del Comune di Palermo⁴ individua tra le finalità di utilizzo, oltre all'uso istituzionale e sociale, anche la destinazione di uso abitativo per rispondere alle esigenze di emergenza abitativa.

1. <http://www.benisequestraticonfiscati.it/>

2. <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/servizi-sociali/beni-immobili-confiscati ALLA CRIMINALITA-organizzata>

3. https://www.comune.formia.it/binary/prtl_comune_formia/formia_normativa/REGOLAMENTO_BENI_CONFISCATI_ALLA_CRIMINALITA_1_.pdf

4. https://www.comune.palermo.it/jsp/server/normative/_24122012094335.pdf

1.4 L'importanza della collaborazione inter-istituzionale

La domanda di sicurezza e di legalità da parte dei cittadini, indipendentemente che sia legata a elementi reali o solo percepiti, necessita di una risposta che non si configura più solo in termini di repressione o contrasto alla criminalità, ma di governo e soprattutto di *governance*. Parlare di *governance* in questo caso è particolarmente centrato perché sottolinea l'importanza di forme di coordinamento e collaborazione tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Enti Locali) all'interno del quadro della ripartizione delle competenze definito dalla normativa italiana.

Va detto che la collaborazione istituzionale in materia di politiche per la sicurezza e legalità è oramai unanimemente riconosciuta come elemento imprescindibile per il perseguimento di obiettivi di prevenzione di fenomeni di criminalità diffusa, promozione della legalità e contrasto al degrado urbano. E non soltanto perché tale collaborazione è prevista dalla stessa legislazione che all'art. 118, comma 3, attribuisce alla legge statale poteri di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di competenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera h, ovvero potestà legislativa esclusiva allo Stato in materia di sicurezza e ordine pubblico, con l'esclusione della polizia amministrativa locale, e potestà esclusiva delle Regioni in materia di polizia amministrativa locale. A questo quadro si aggiungono poi le competenze degli Enti Locali che si sono manifestate sostanzialmente su due fronti: da una parte le attribuzioni al Sindaco delle funzioni di competenza statale quale ufficiale di Governo ai sensi dell'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL); dall'altra, le attribuzioni del Sindaco di tutela e garante del benessere della comunità locale che si sostanziano principalmente in azioni di prevenzione, contrasto e mediazione di fenomeni che, pur non avendo un immediato riferimento con illeciti amministrativi e penali, rappresentano fonte di insicurezza e allarme sociale per i cittadini. Rientrano nel primo ambito molte delle funzioni svolte dai sindaci per cercare di contrastare fenomeni di disordine urbano con modalità urgenti ed emergenziali (tipico strumento è il ricorso al potere di ordinanza continuabile e urgente), mentre fanno parte del secondo ambito tutte le funzioni svolte dai sindaci e dalle amministrazioni locali per cercare di dare risposta alla crescente domanda di sicurezza da parte dei cittadini.

Anche se la funzione di coordinamento da parte dello Stato è stata in parte disattesa, merita fare qui un breve cenno alle principali tappe

del percorso attraverso cui si sono sperimentate forme di cooperazione inter-istituzionale dalla fine degli anni '90 ad oggi, soprattutto su iniziativa di alcune Regioni e Comuni italiani, prima fra tutte l'Emilia-Romagna. Dalla stagione dei primi protocolli di intesa tra Comuni e Prefetture (il primo dei quali sottoscritto nella città di Modena nel 1998) alla riforma del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica per arrivare alle intese istituzionali di programma promosse negli anni 2000 dalle Regioni per facilitare il dialogo e coordinamento con lo Stato a favore delle realtà amministrative più piccole. Successivamente, le leggi regionali in materia di sicurezza integrata adottate negli anni 1999-2008 intorno al concetto di sicurezza come "bene comune, essenziale per uno sviluppo ordinato e durevole della convivenza civile" hanno facilitato la cooperazione tra istituzioni, amministrazioni locali e soggetti del territorio da realizzarsi attraverso progettualità e attività di supporto conoscitivo, operativo e istituzionale. In ultimo, dal 2007 ad oggi, la stagione dei Patti per la sicurezza che ha portato alla sottoscrizione di oltre 60 accordi tra il Ministero dell'Interno e i Comuni per la realizzazione di programmi volti a garantire livelli più elevati di sicurezza con il concorso dei diversi livelli istituzionali nell'ambito delle rispettive competenze⁸.

Su questo ampio terreno di esperienze di collaborazione – in alcuni casi con risultati positivi, in altri casi rimaste a livello di mere dichiarazioni di intenti –, l'evoluzione normativa più recente è andata delineando forme volte a realizzare un modello di *governance* trasversale della sicurezza urbana tra i vari livelli di governo, che passa principalmente attraverso la sottoscrizione di accordi tra Stato e Regioni e di patti con gli Enti Locali per la promozione e l'attuazione della sicurezza urbana.

Il decreto legge 14/2017 sulla sicurezza urbana affronta approfonditamente questo aspetto individuando direttive di azione e strumenti per attuarle.

La prima direttrice muove da una definizione di sicurezza integrata che mette in evidenza la necessità del concorso dei diversi soggetti istituzionali per dare attuazione a un sistema unitario e integrato di sicurezza con la finalità del benessere delle comunità territoriali.

Lo strumento cardine previsto per attuare il principio di sussidiarietà verticale è rappresentato dagli accordi tra Stato, Regioni e Province autonome definiti sulla base delle linee generali approvate in sede di Conferenza unificata (si veda il box a p. 23). Le Linee Generali rappresentano un documento importante non soltanto perché specificano gli ambiti della cooperazione (scambi informativi e logistico-operativi tra polizia locale

e forze di polizia, aggiornamento professionale congiunto), ma perché, facendo propria un'accezione ampia di sicurezza, sottolineano la necessità di agire in modo integrato per il miglioramento della qualità della vita e del territorio, per l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree oggetto di intervento.

La seconda direttrice della sussidiarietà verticale che qui interessa approfondire si sviluppa intorno al concetto di sicurezza urbana definito dal decreto legge 14/2017 come "bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città" che deve essere perseguito attraverso una pluralità di interventi in ambiti differenti e attraverso l'azione integrata dello Stato e degli enti territoriali nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

Gli strumenti principali per promuovere la sicurezza urbana sono i Patti per l'attuazione della sicurezza urbana (di seguito Patti). I Patti sono accordi di collaborazione e di solidarietà sottoscritti tra il Prefetto e il Sindaco nei quali vengono definiti gli interventi concreti da mettere in campo per agire per il miglioramento delle condizioni di sicurezza di uno specifico contesto territoriale, tenendo conto anche delle esigenze delle aree rurali circostanti (art. 5 legge 48/2017).

Oggetto dei patti sono interventi per la sicurezza urbana finalizzati alla:

- prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa attraverso servizi e interventi di prossimità con particolare attenzione alle zone maggiormente degradate, anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, reti territoriali di volontari per la tutela e salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini e favorendo l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze di controllo del territorio, nonché attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza;
- promozione e tutela della legalità, anche attraverso iniziative di contrasto di ogni forma di condotta illecita, compresi l'occupazione di immobili e il commercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che incidono sull'utilizzo degli spazi pubblici;
- promozione del rispetto del decoro urbano, anche attraverso forme di collaborazione interistituzionale tra istituzioni competenti, finalizzate a supportare l'Ente Locale nell'individuazione di aree urbane da tutelare (scuole, musei, aree archeologiche o aree ad elevata intensità turistica, monumenti, chiese e altri luoghi di cultura, parchi pubblici);
- promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e pro-

getti per l'eliminazione di fattori di marginalità anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale.

Seppur intesi come strumenti per la sicurezza urbana ampiamente intesa, in realtà l'applicazione dei Patti pare indirizzarsi principalmente alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria attraverso l'adozione di misure di prevenzione situazionale ed in particolare attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza. Su tale orientamento sembra aver inciso la decisione del Ministero dell'Interno di condizionare la possibilità di accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione per il triennio 2017/19 (37 milioni di euro⁹) ai Comuni che abbiano sottoscritto patti ai sensi dell'art. 5 del sopra citato decreto legge che prevedano l'installazione di sistemi di videosorveglianza per il controllo delle aree del territorio comunale più esposte a rischio di fenomeni criminali e di degrado¹⁰. Altra condizione di ammissibilità del finanziamento è la preventiva approvazione del progetto di videosorveglianza da parte del Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica che, in un'ottica di cooperazione tra enti, risponde all'esigenza di verificare la conformità alle direttive ministeriali in materia¹¹ e l'adeguatezza rispetto alla incidenza di fenomeni di criminalità nell'area dove è prevista l'installazione della videosorveglianza.

Le risorse al momento erogate attraverso i patti sono andate a finanziare molti piccoli Comuni consentendo di andare nella direzione di garantire la sicurezza del territorio a tutti, non solo nelle realtà più grandi e complesse¹².

Fin qui si è parlato di modalità di attuazione della sussidiarietà verticale in quanto pilastro principale su cui si fonda la cooperazione tra enti istituzionali finalizzata alla sicurezza. Accanto a questa, si moltiplicano forme più o meno strutturate di sussidiarietà orizzontale che coinvolgono gruppi di cittadini e reti di associazioni per il presidio del territorio di cui si accennerà nel capitolo 3. Interessanti, per le possibili ricadute e applicazioni per l'Ente Locale, sono le nuove forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati che si stanno sviluppando su ambiti specifici dell'azione pubblica. Una di queste è l'esperienza dei patti di integrità, descritta nel box a p. 24, che intorno all'ambito degli appalti pubblici costruisce un terreno di partecipazione tra soggetti pubblici e operatori economici volto alla costruzione e diffusione di una cultura della legalità.

FOCUS

Le Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata

Le Linee generali per la sicurezza integrata (di seguito Linee Generali) sono state adottate con accordo nella seduta della Conferenza Unificata del 24 gennaio 2018 in attuazione dell'art. 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni in legge 18 aprile 2018 "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città". Rappresentano il documento di riferimento per l'attuazione delle politiche per la sicurezza integrata a livello locale e contengono indicazioni sui settori e sugli strumenti di intervento per favorire la cooperazione e l'integrazione tra le politiche attuate dai diversi livelli di governo mirate ad innalzare la sicurezza e il benessere delle comunità territoriali (Antonelli, 2018). Finalità principale è coordinare l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali per lo svolgimento di attività di interesse comune. Rientra nel campo di applicazione delle Linee Generali anche la disciplina di forme di collaborazione tra Forze di Polizia e Polizia Locale in settori specifici.



I settori di intervento prioritari indicati sono:

- lo scambio informativo tra polizia locale e Forze di polizia per tutti gli aspetti di interesse, fatte salve le reciproche attribuzioni istituzionali (es. statistiche sulla delittuosità, rilascio carte di identità e autorizzazioni attività commerciali elaborate dal CED Interforze);
- l'interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con quelle delle Forze di polizia (es. adozione di standard comuni, rafforzamento sale operative esistenti per consentire il passaggio uniforme alla numerazione unica di emergenza, creazione di nuove sale);
- la regolamentazione dell'utilizzo in comune dei sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo del territorio (mappatura e valutazione delle Prefetture dei sistemi di videosorveglianza esistenti o di futura installazione da parte dei Comuni);
- l'aggiornamento professionale integrato per gli operatori delle Polizie Locali e delle Forze Statali di polizia che è stato ampliato, grazie all'impegno del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, anche ad altre professionalità specializzate nei settori di prevenzione dei fenomeni di devianza sociale o nel campo della mediazione interculturale;
- l'attivazione di progetti di inclusione sociale e rigenerazione urbana al fine di migliorare la qualità della vita e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate.

L'attuazione delle Linee Guida passa attraverso la stipula di specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata tra Stato, Regioni e Province autonome. Il contenuto degli accordi, sottoscritti dai Prefetti e dai Presidenti delle Regioni o delle Province autonome, è definito con il coinvolgimento dei Comuni interessati alla realizzazione di specifiche iniziative e progettualità. Tali accordi possono riguardare anche progetti di inclusione sociale finalizzati a migliorare la qualità della vita dei cittadini e del territorio, favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione sociale e culturale delle aree più a rischio (FISU, 2019).

ESPERIENZE E STRUMENTI

Il Patto di Integrità come strumento di legalità

I Patti di integrità nella normativa italiana

In Italia il Patto di Integrità o legalità esiste dal 2012 a seguito dell'approvazione della legge del 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione". La legge prevede che le amministrazioni pubbliche, quando intendono affidare un appalto o una concessione a imprese, possono pretendere che l'impresa, per partecipare alla gara, sottoscriva un patto di legalità o di integrità. La mancata sottoscrizione di questo documento determina l'esclusione dell'impresa dalla procedura. Il Patto ricalca gli obblighi di correttezza, trasparenza, legalità già previsti dalla legge anticorruzione, ma aiuta a rafforzare l'adozione di comportamenti trasparenti e corretti da parte dell'impresa nei confronti dell'amministrazione pubblica.

I Patti di integrità con un organismo di monitoraggio

Il Patto di integrità è uno strumento che è stato sviluppato da Transparency International, un'organizzazione internazionale no profit nata negli anni '90 con l'obiettivo di contrastare la corruzione ed operativa in Italia dal 1996. Nella formulazione proposta da Transparency International il patto di integrità consiste in un accordo sottoscritto da tre soggetti con lo specifico obiettivo di prevenire condotte irregolari: la Stazione appaltante, le imprese che partecipano ad una procedura di evidenza pubblica e un organismo di monitoraggio indipendente. La specificità che lo contraddistingue rispetto al patto di legalità previsto nell'ordinamento italiano è rappresentata dalla presenza di un organismo di monitoraggio (un soggetto della società civile qualificato ed esperto sui temi della legalità e trasparenza) che verifica il rispetto degli obblighi assunti nel Patto e il corretto svolgimento delle fasi della procedura di evidenza pubblica segnalando eventuali irregolarità.

Attraverso il patto, l'ente pubblico e gli operatori economici privati si impegnano ad astenersi da comportamenti corruttivi per l'intera procedura di appalto e a fornire tutte le informazioni ri-

chieste dall'organismo di monitoraggio. L'ente di monitoraggio garantisce inoltre un'informazione trasparente e costante sull'andamento della procedura di gara mettendo a disposizione relazioni periodiche e dati pubblici sull'esecuzione dei lavori, dando la possibilità ai cittadini di monitorare come vengono utilizzate le risorse pubbliche.

Caratteristiche e benefici

Rispetto ad altre forme negoziali in uso nelle amministrazioni pubbliche (si pensi ad esempio ai patti e protocolli di legalità), il valore aggiunto del Patto di integrità è dato dai suoi caratteri distintivi che sono:

- è un vero e proprio contratto in quanto il mancato rispetto degli obblighi da parte di uno dei sottoscrittori comporta delle sanzioni prestabilite nell'accordo e in funzione della gravità, tra cui: una sanzione pecuniaria, la pubblicazione della violazione, fino ad arrivare all'esclusione dalla procedura di gara e alla risoluzione del contratto;
- è uno strumento vantaggioso sia per la pubblica amministrazione, che riduce i costi e minimizza il rischio di fenomeni corruttivi, sia per le imprese partecipanti, che possono contare su una concorrenza equa e corretta nei confronti delle altre imprese oltre che dimostrare di agire in modo trasparente e corretto nei confronti dei propri clienti;
- è uno strumento che consente il coinvolgimento della società civile e degli stakeholder locali e di ristabilire un rapporto di fiducia tra la pubblica amministrazione e cittadini, intesi sia come imprese partecipanti che come cittadini singoli;
- è prevista la presenza di un ente indipendente di monitoraggio estraneo alla procedura di appalto, che ha il compito di coadiuvare l'amministrazione pubblica e supportare i partecipanti alla gara attraverso una relazione di collaborazione proattiva e fattiva improntata all'accrescimento della trasparenza;
- può essere utilizzato anche al di là degli appalti e non solamente nel settore pubblico, anche se la materia degli appalti pubblici rappresenta oggi l'ambito di applicazione più significativo sia per

le risorse economiche rilevanti degli appalti (circa il 5-6% del PIL), che per le ricadute in termini di procedure e prassi amministrative di contrasto alla corruzione da parte degli enti pubblici.

La sperimentazione in Europa

Visto l'utilizzo ancora limitato dei Patti di integrità che prevedono un soggetto indipendente di monitoraggio in Italia e in Europa, la Commissione Europea ha deciso, per il periodo di programmazione 2014-2020, di avviare un progetto pilota denominato *"Integrity Pacts - Civil Control Mechanism For Safeguarding EU Funds"* con l'obiettivo di valutare l'applicazione e l'impatto di questo strumento nelle procedure di appalto finanziate da Fondi Strutturali e di Coesione. La sperimentazione, iniziata nel 2016, durerà fino a dicembre 2021. Interessa 17 progetti in 11 Stati Membri dell'Unione Europea per un valore complessivo attuale di 920 Milioni di euro e coinvolge 15 organizzazioni della società civile nel ruolo di enti di monitoraggio.

In Italia sono stati selezionati 4 progetti con i relativi organismi indipendenti di monitoraggio, che sono:

- il progetto "Madonie Resilienti. Laboratorio di futuro" parte della Strategia Nazionale Aree Interne in Sicilia, monitorato da Amapola (Torino);
- il progetto "Servizio di Assistenza tecnica alla Regione Lombardia al POR FSE- Asse 1 Occupazione e Asse 3 Istruzione e Formazione", monitorato da Transparency International Italia (Milano);
- il progetto del Ministero Beni Culturali per la riqualificazione del museo archeologico e del parco archeologico di Sibari, monitorato da ActionAid (Milano);
- il progetto della Regione Sardegna-ARST per la realizzazione della metropolitana leggera di Cagliari, monitorato da Transparency International Italia (Milano).

Per approfondimenti sui tre progetti pilota, si rimanda al sito <http://www.monitorappalti.it/>

1 Maggiori informazioni sul programma Safer Cities sono disponibili sul sito web dell'agenzia Habitat delle Nazioni Unite al link <https://unhabitat.org/urban-initiatives/initiatives-programmes/safer-cities>.

2 <https://www.unric.org/it/agenda-2030>.

3 Alcune leggi regionali, come ad esempio quelle dell'Abruzzo, Basilicata, Marche, Valle D'Aosta e Veneto, contengono già nel titolo un esplicito richiamo alla sicurezza e all'educazione alla legalità, mentre altre sostanziano i due temi nella declinazione delle priorità e degli ambiti di intervento della legge.

4 In questa sede si tralascia volutamente il complesso dibattito sui rapporti tra legalità, diritto e giustizia.

5 L'articolo 1 del DM 5 agosto 2008 definisce la sicurezza urbana "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale".

6 Si veda Baratta A. (2001), Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?" in Anastasia S., Palma M. (2001), La bilancia e la misura, FrancoAngeli, Milano, pp. 19-36.

7 "La sicurezza è un bene comune essenziale allo sviluppo durevole. Essa è il segno e la condizione dell'inclusione sociale, dall'accesso equo agli altri beni comuni, quali l'educazione, la giustizia, la sanità, la qualità dell'ambiente. Promuovere la sicurezza significa sviluppare un bene comune e non semplicemente ricorrere ad interventi di polizia o al sistema penale" (Manifesto "Sicurezza, democrazia e città", FESU, Napoli, 2000).

8 Per una ricostruzione dettagliata sulle competenze istituzionali in materia di sicurezza e la cooperazione tra enti si rimanda al capitolo 1 del Manuale per la progettazione di politiche e interventi sulla sicurezza integrata realizzato dal Settore Polizia Locale e Politiche per la Sicurezza della Regione Piemonte (pp. 3-32), alla cui realizzazione l'associazione Amapola ha contribuito in qualità di struttura di assistenza tecnica. Il Manuale può essere scaricato dal sito web di Amapola al link <http://www.amapolaprogetti.org/index.php/pubblicazioni/pubblicazioni-e-ricerche/item/69-manuale-per-la-progettazione-di-politiche-e-interventi-sulla-sicurezza-integrata>.

9 Lo stanziamento di 37 milioni di euro è ripartito in 7 milioni per l'anno 2017 e 15 milioni di euro per ognuna delle due annualità successive.

10 Si rimanda alla Circolare del Ministero dell'Interno del 28 marzo 2018 avente ad oggetto "I patti per l'attuazione delle sicurezza urbana e installazione di sistemi di videosorveglianza" (Prot. 11001/123/111 (3)).

11 Si rimanda alla Circolare del Ministero dell'Interno del 2 marzo 2012 avente ad oggetto "Sistemi di videosorveglianza in ambito comunale" e i documenti ivi richiamati (tra cui la direttiva n. 558/A/421.2/70/456 dell'8 febbraio 2005 – Definizione di Linee guida in materia).

12 La graduatoria finale relativa all'erogazione dei finanziamenti per l'anno 2017 mostra una prevalenza di piccoli Comuni. A fronte di 2246 richieste ricevute, sono 428 Comuni ammessi a finanziamento, di cui i primi nove sono Comuni con meno di 5.000 abitanti.



2

Comprendere la legalità e la sicurezza

Come si progetta una politica di promozione della legalità e della sicurezza urbana?
Quali sono le dimensioni che permettono di comprendere i determinanti della sicurezza?

Questo capitolo prende le mosse dalla convinzione che le politiche di legalità e sicurezza debbano essere progettate a partire dalla conoscenza del contesto (demografico, sociale, urbanistico) su cui si vuole intervenire. Proprio su tale contesto i fenomeni criminali e di disordine urbano vanno considerati nella loro materialità e negli effetti che producono sul piano delle percezioni. In ultimo l'innovazione tecnologica come ausilio delle politiche di sicurezza apre nuovi scenari, ma sarebbe un errore pensare che lo strumento possa sostituire la politica. Ci si propone, quindi, di affrontare tali questioni con l'ambizione di offrire un supporto agli amministratori locali nel loro lavoro quotidiano.

2.1 Conoscere e definire i problemi di legalità e sicurezza

Il primo aspetto da considerare per progettare una buona politica è la conoscenza del contesto territoriale e dei problemi di sicurezza o legalità che lo caratterizzano. Conoscere i fenomeni che creano maggiori preoccupazioni – o che pur non destandone, come a volte accade per le infiltrazioni criminali nell'economia legale, sono in realtà centrali nel compromettere le condizioni di legalità e sicurezza di un territorio – è il primo passo per elaborare interventi mirati e attenti alle necessità reali e di conseguenza più strettamente collegabili a priorità strategiche in grado di soddisfarle.

È importante che nelle istituzioni locali si affermi sempre di più l'importanza di acquisire la conoscenza approfondita del territorio in cui si opera come elemento imprescindibile per l'attuazione di politiche capaci di incidere sulla promozione della sicurezza, e che in questo sforzo si superi la tendenza settoriale e all'autoreferenzialità spesso presente all'interno degli enti. In molti casi per avere un quadro dettagliato e completo serve il confronto tra settori dell'ente o il coinvolgimento di competenze esterne. Questo è tanto più vero quando si parla di legalità e sicurezza che abbracciano trasversalmente diversi ambiti di intervento e livelli di competenza e agiscono tanto su fenomeni reali quanto su aspetti legati alle percezioni e alle rappresentazioni.

Una parziale conoscenza del contesto può influire sulla capacità di progettazione ed esecuzione di un ente con il rischio di prevedere in un progetto azioni che non corrispondono ai bisogni di sicurezza e legalità del territorio. Può capitare che iniziative a favore di un target specifico della popolazione (ad esempio i giovani o la popolazione

straniera) pensate “a tavolino” senza un confronto con il contesto specifico, nella fase di attuazione si rivelino esigenze non così prioritarie o rilevanti, con il risultato di compromettere l'impatto e l'efficacia dell'intervento o di rendere necessaria la ri-progettazione delle attività previste.

Lo scambio di conoscenze ed esperienze sulle criticità locali tra soggetti all'interno e all'esterno dell'ente aiuta a focalizzarsi sui problemi reali, concreti ed effettivamente presenti in uno specifico contesto o in una specifica area del territorio, e ad avere una migliore comprensione non solo delle problematiche e delle aspettative rispetto alla loro presa in carico, ma anche delle risorse e delle potenzialità per affrontarle con maggior successo.

Misurarsi con i problemi permette inoltre di confrontarsi sulla loro reale incidenza e rilevanza e quindi di assegnare le priorità rispetto al problema o ai problemi sui quali si ritiene di dover intervenire primariamente, evitando sprechi di tempo e di risorse.

Accanto alla conoscenza approfondita, un altro aspetto importante è definire i problemi in maniera puntuale senza fermarsi a “etichette” e slogan generici che possono creare confusione, ma provando a capire quali sono realmente le criticità da affrontare.

Ad esempio, uno dei problemi di sicurezza più ricorrenti riguarda la crescente diffusione di fenomeni legati al disagio e alla devianza giovanile. Gli atteggiamenti disturbanti, antisociali, a volte pericolosi, dei giovani o gli atti di vandalismo spesso attribuiti ai giovani sono considerati da molti uno dei fattori alla base di una diffusa percezione di insicurezza e paura, di situazioni di conflittualità tra gruppi (giovani/giovani, giovani/adulti) e ostacolo alla fruibilità di spazi pubblici e di alcune aree della città. A volte usati come sinonimi per descrivere l'insicurezza, i termini “disagio” e “devianza giovanile” fanno riferimento a situazioni molto differenti tra loro, sia sul piano delle forme e modalità con cui si manifestano, sia su quello degli effetti e conseguenze penalmente rilevanti.

Distinguere e attribuire correttamente un nome a ogni fenomeno e alle sue manifestazioni aiuta a definire obiettivi di sicurezza adeguati ai bisogni. Riprendendo l'esempio sulla distinzione tra disagio e devianza giovanile, gli obiettivi degli interventi da prevedere saranno diversi: nel primo caso probabilmente più orientati alla messa in campo di iniziative di sostegno e prevenzione sociale, nel secondo caso alla promozione della legalità e del rispetto delle norme di convivenza, e alla sperimentazione di percorsi di mediazione e riparazione del danno.

LA DEFINIZIONE DI UN PROBLEMA DI SICUREZZA E LEGALITÀ	
Un problema è ben formulato se	Un problema non è ben formulato se
esprime una sola idea (scomporre i problemi)	è espresso in termini di mancanza o assenza di una soluzione
è oggettivo, dimostrabile, reale	racchiude giudizi soggettivi o non sostenuti da fonti di informazioni o dai dati disponibili
è definito in termini chiari	è espresso in maniera generica, astratta o confusa
il problema è analizzato da più punti di vista ed emerge la sua complessità (relazioni di causa-effetto, connessioni con altri problemi ad esso legato)	non è frutto di un'analisi approfondita o di un confronto con altri soggetti competenti

2.2 Il contesto socio-demografico

La conoscenza del contesto territoriale è un elemento imprescindibile per una corretta interpretazione dei problemi di legalità e sicurezza di un territorio. Come è stato sottolineato, sicurezza e legalità sono fenomeni multidimensionali: non si tratta soltanto di problemi di criminalità, ma risentono dell'influenza di molteplici fattori quali, ad esempio, le dinamiche demografiche, le trasformazioni urbane e le politiche della casa, la vitalità economico-commerciale, la conformazione dell'ambiente costruito, la tutela dell'ambiente e le fragilità sociali della popolazione.

Per evitare di cadere in atteggiamenti deterministici, è bene sottolineare come non sia tanto la presenza di un fattore potenzialmente problematico a produrre insicurezza, bensì la compresenza e la concentrazione di più criticità e fragilità. Un unico fattore (ad esempio la concentrazione di popolazione anziana) da solo non comporta necessariamente una maggiore insicurezza, ma è il sedimentarsi di più problematiche (ad esempio la presenza di un'elevata percentuale di anziani, in situazioni economiche precarie, in un contesto povero di servizi e reti sociali) a determinare un'esposizione a problemi di insicurezza e a influire sulle paure della popolazione. Ciò deve indurre a tenere ben presente, nell'avviare un'azione di conoscenza del contesto, il quadro di insieme dei fenomeni territoriali ed il modo in cui essi si combinano tra loro, andando talora a comporre uno scenario preoccupante o che merita una particolare attenzione da parte delle politiche pubbliche. Maggiore è la capacità di reperire e analizzare informazioni sul contesto, più vicina alla realtà sarà la fotografia che i dati possono restituire e di conseguenza più incisiva la capacità di pianificare interventi. La raccolta e l'analisi di indicatori stabili, ripetibili e georeferenziabili è pertanto un passaggio obbligato per l'attivazione

di politiche efficaci, che affrontino il tema sia dal punto di vista dell'allarme sociale che della sicurezza oggettiva.

È evidente che a seconda della disponibilità dei dati nei diversi Comuni, dei bisogni e delle necessità di intervento legate a particolari aspetti o fenomeni è possibile concentrare l'attenzione e le risorse solo su alcuni di questi fattori, tenendo però sempre ben presente l'interdipendenza tra fenomeni anche apparentemente molto distanti tra loro. Vale inoltre la pena precisare che molte informazioni sono già presenti e disponibili per gli Enti locali. A volte richiedono unicamente una sistematizzazione. In altri casi invece occorre una rilevazione con strumenti di carattere qualitativo che possono poi essere, se necessario, adeguatamente trasformati in indicatori quantitativi.

Le ricerche sulla sicurezza ci dicono che essere anziani, soli e privi di relazioni sociali significative influenza sul senso di vulnerabilità e insicurezza. Ci dicono altresì che livelli di istruzione medio bassi e condizioni di vita precarie (avere ad esempio un lavoro instabile e basso reddito) determinano maggiore preoccupazione per la qualità della vita e del territorio di appartenenza e diffidenza verso i nuovi arrivati (ad esempio gli stranieri), vissuti come minacciosi in un contesto di risorse scarse. Un territorio densamente popolato poi, con una popolazione giovane e di recente migrazione, può essere maggiormente esposto a fragilità sociali e a problematiche di disordine sociale, a conflittualità tra gli abitanti e anche alla criminalità. Le persone fragili, di difficile inserimento nel mercato del lavoro costituiscono, ad esempio, un possibile bacino di manodopera per la criminalità.

Questi sono solo alcuni dei casi che bene esemplificano il ruolo determinante che le caratteristiche socio-demografiche possono avere sulla fragilità dei territori e sulla maggiore esposizione dei cittadini a problematiche di insicurezza reale o percepita o di illegalità. Da un lato, quindi,

condizioni sociali deprivate o fragilità demografica influiscono sulla capacità di interpretare i fenomeni, di contestualizzare le problematiche e di mettere in campo strategie di difesa, determinando maggiore esposizione a sentimenti di insicurezza. Dall'altro lato, le caratteristiche socio-demografiche di un territorio incidono non solo sul piano percettivo, ma anche su fenomeni di insicurezza veri e propri, dal momento che il sedimentarsi di situazioni di marginalità sociale può impattare in termini di conflittualità, degrado ambientale e illegalità diffusa.

Per questi motivi, le politiche di sicurezza territoriali non possono prescindere da un'attenta analisi anche sulla composizione socio-demografica dei territori, il che prevede un approccio alla sicurezza non esclusivamente securitario, bensì comprensivo di politiche di prevenzione e inclusione sociale¹.

Per una disamina del contesto socio-demografico di un territorio è importante reperire, in modo sistematico, dati riferibili alle principali aree di interesse riconosciute in letteratura come incidenti sul tema. Qui riassumiamo le dimensioni di analisi e i relativi indicatori da raccogliere.

Relativamente agli aspetti più strettamente demografici vanno menzionati:

- la struttura della popolazione: si indicano con questa espressione tutti gli indicatori relativi alla composizione della popolazione (ad esempio la densità della popolazione, gli indici di natalità e mortalità, l'indice di vecchiaia e la presenza di anziani soli, la percentuale di popolazione femminile e maschile, la distribuzione dei residenti nelle diverse fasce di età, la percentuale di famiglie monoparentali e numerose, l'indice di dipendenza);
- i movimenti della popolazione: rientra in questa espressione tutto ciò che attiene ai cambiamenti che interessano la popolazione in termini di flusso, ad esempio le variazioni del numero di popolazione residente in relazione alle nascite/morti (il saldo naturale) e ad immigrazioni/emigrazioni (saldo migratorio) o l'incremento annuale della popolazione. Per i Comuni di dimensioni medio-grandi costituiscono indicatori interessanti il grado di attrazione del capoluogo (percentuale di residenti nel Comune in relazione ai residenti nella provincia di riferimento) e il saldo migratorio intra-urbano (per misurare il movimento della popolazione all'interno della città);
- la presenza della popolazione straniera: gli indicatori di struttura e movimento sopra indicati possono essere utilizzati anche sul sottocampione della popolazione non avente citta-

dinanza italiana. In aggiunta, può essere utile calcolare il tasso di immigrazione (rapporto tra i nuovi residenti stranieri e i già residenti stranieri) e l'incidenza della popolazione straniera sul totale dei residenti nel territorio oggetto di analisi, sia essa città, provincia o regione (anche dettagliato per alcune nazionalità fortemente presenti sul territorio).

In merito agli aspetti di carattere sociale può essere utile raccogliere informazioni relative a:

- il livello di scolarizzazione: quali ad esempio il tasso di istruzione della popolazione, il tasso di abbandono scolastico;
- la fragilità economico – occupazionale: quali ad esempio il reddito pro-capite, l'incidenza delle persone assistite economicamente dai servizi sociali con sussidi al reddito, il peso degli interventi di supporto al lavoro (es. beneficiari borse lavoro), i sussidi alla locazione;
- gli interventi dei servizi sociali: come la percentuale di persone beneficiarie di assegni di cura e altre erogazioni da parte dei servizi sociali;
- la fragilità abitativa: quali ad esempio il numero di procedimenti civili di sfratto per morosità e per finita locazione e la percentuale di residenti in alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Nella maggior parte dei casi, gli indicatori sopraccitati sono disponibili nella forma utile all'analisi, mentre solo in alcuni casi è necessaria una costruzione ad hoc (può essere il caso, ad esempio, dell'indicatore di reddito pro capite che necessita di essere costruito attraverso alcune elaborazioni, quali la parametrizzazione sul numero di componenti familiari). Per quanto riguarda la disponibilità, questi indicatori sono per lo più reperibili agevolmente attraverso i diversi settori dei Comuni (sia grandi che medio-piccoli), in particolare attraverso le banche dati dell'anagrafe e dei servizi sociali (dove sono presenti tutti i dati delle unità familiari segnalate ai servizi sociali o che hanno chiesto l'intervento dei servizi sociali). Spesso è presente una serie storica relativamente lunga, che agevola una lettura diacronica dei fenomeni. Esistono altresì importanti banche dati regionali o nazionali che presentano una disaggregazione comunale e possono essere quindi utilizzate anche a questo livello.

A livello nazionale sono fondamentali le banche dati dell'Istat che, soprattutto attraverso i Censimenti realizzati ogni 10 anni, producono una grande quantità di dati socio-demografici, molti dei quali disponibili a livello comunale². Nella tabella seguente si offre un quadro sintetico degli indicatori utili e delle possibili fonti dei relativi dati.

INDICATORI SOCIO-DEMOGRAFICI E FONTI DEI DATI	
INDICATORI	FONTE
Struttura della popolazione e movimenti della popolazione (italiana e straniera)	Anagrafe del Comune/Istat
Livello di istruzione Abbandono scolastico	Censimento della popolazione (Istat) Polizia municipale del Comune
Sussidi economici a sostegno del reddito e per la locazione Interventi di supporto al lavoro Reddito pro capite	Settore Servizi sociali del Comune Settore Lavoro del Comune Settore Tributi del Comune
Interventi dei servizi sociali	Settore Servizi sociali del Comune
Procedimenti per sfratto Percentuale abitazioni di edilizia residenziale pubblica	Settore Locazione e case del Comune / Tribunale competente Agenzie territoriali per la casa

ESPERIENZE E STRUMENTI	
<h2>RacCONTAMI2018</h2> <h3>Censimento dei senza dimora a Milano</h3>	
<p>Si tratta di un'iniziativa della Fondazione Rodolfo Debenedetti, con la collaborazione dell'Università Bocconi e del Comune di Milano.</p> <p>Lo scopo di RacCONTAMI è conoscere il numero e le caratteristiche delle persone senza fissa dimora presenti a Milano, per fornire una fotografia aggiornata del fenomeno, analizzando profili e bisogni delle persone nell'ottica di verificare l'efficacia delle politiche attuate sul territorio e raccogliere informazioni utili per la futura programmazione dei servizi. L'indagine si ripete ogni 5 anni. La città, anche in virtù dei dati raccolti, ha ad esempio programmato per il periodo 2018-2020 una serie di interventi finanziati dal PON INCLUSIONE destinati al potenziamento dei servizi di accoglienza e di residenzialità rivolti alle persone senza dimora e in situazione di grave emarginazione.</p> <p>RacCONTAMI2018 è stata realizzata il 19, 20 e 21 febbraio 2018. Si tratta della terza edizione dopo quelle del 2013 e del 2008.</p>	<p>Mappatura</p> <ul style="list-style-type: none"> Il territorio di Milano è stato suddiviso in 90 aree, percorse a piedi o in macchina da squadre di volontari. Mappatura di tutte le vie della città in una notte per identificare persone che dormono in luoghi non preposti all'abitazione (e.s. stazioni, ospedali, bus, veicoli, ecc.). Rilevazione delle caratteristiche osservabili tramite un formulario da parte dei volontari. Rilevazione nella stessa notte delle presenze nelle strutture di accoglienza notturna per senza dimora di Milano. <p>Risultati</p> <p>Rispetto al censimento precedente, la presenza dei senza dimora a Milano è risultata tendenzialmente stabile, con un leggero aumento della percentuale di persone incontrate in strada (dal 19% nel 2013 al 23% nel 2018). Sono state individuate 2.608 persone senza dimora, di cui 587 in strada e 2.021 in strutture di accoglienza notturna. Esse rappresentano lo 0,2% della popolazione cittadina, ovvero 2 persone ogni 1.000 abitanti, dato in linea con quello di altre grandi città europee. Il 77% dei senza dimora milanesi è ospite di strutture di accoglienza notturna, un dato significativamente superiore rispetto ad altri contesti italiani ed esteri.</p>

2.3 Il contesto economico e occupazionale

Così come i cambiamenti della popolazione cittadina rappresentano una dimensione che connota il volto della città, anche il contesto economico-produttivo è un elemento fondamentale che permette di caratterizzare il tessuto territoriale in termini di sviluppo produttivo e commerciale.

La localizzazione degli insediamenti produttivi e commerciali sul territorio e la loro evoluzione nel tempo rappresentano elementi fondamentali nell'analizzare la sicurezza di una città e i possibili rischi di infiltrazione criminale. Sicurezza, legalità e vivacità imprenditoriale sono elementi che si influenzano e si relazionano. Un territorio più vivo e vissuto anche economicamente è un territorio più presidiato, e quindi più sicuro, ma può anche essere un territorio appetibile per le infiltrazioni criminali, specie in periodi di crisi economica. Inoltre, la vivacità di alcune tipologie economico-produttive (si pensi agli esercizi pubblici) può essere fonte di disordine e di fenomeni problematici, quali l'abuso di alcool e di sostanze stupefacenti. Infine, la mono-vocazione produttiva o commerciale di alcune aree può invece determinare condizioni di insicurezza, creare **aree residuali**, vuoti nel disegno urbano e favorire situazioni di abbandono e incuria.

La relazione tra vivacità produttiva, legalità e sicurezza non è sempre così chiara e lineare, ma rivela elementi contraddittori che richiedono di analizzare non solo la presenza di attività, ma anche le caratteristiche delle stesse.

La densità delle imprese³ è un buon indicatore della vivacità imprenditoriale di un'area⁴ – sia a livello comunale che sovra-comunale – facilmente reperibile presso UnionCamere o tramite gli archivi dell'Istat. Risulta di particolare importanza capire di quali imprese si sta parlando: infatti è molto diversa la forza di un tessuto imprenditoriale caratterizzato da molte imprese piccole o individuali (quindi lavoratori autonomi che, specie nelle situazioni di crisi economica, possono nascondere il fenomeno distorsivo dei lavoratori subordinati mascherati dal possesso di partita IVA) o da imprese di dimensioni maggiori e collettive.

In riferimento al rischio di infiltrazioni criminali è di grande interesse monitorare la proprietà delle imprese e in particolare le modifiche negli assetti proprietari che, se aventi determinate caratteristiche, possono essere un importante indicatore di possibile infiltrazione criminale.

Altresì è importante capire se si è di fronte a territori con tessuti produttivi a vocazione esclusivamente industriale o a un mix di insediamenti produttivi e commerciali che convivono. Raffinando ulteriormente l'analisi rispetto al commercio, occorre distinguere tra imprese commerciali medie-grandi o commercio di prossimità. Assai diverso, infatti, è l'impatto sul tessuto della città di un grande insediamento, spesso contiguo (o addirittura esterno) alle aree residenziali, piuttosto che di un commercio di prossimità che è inserito all'interno dei quartieri e contribuisce alla vivibilità.

Tramite i dati relativi agli esercizi pubblici è possibile osservare inoltre la mappatura di locali pubblici dedicati alla somministrazione di bevande.



Oggi in particolare la presenza di locali aperti nelle ore serali-notturne è di grande attualità. Ristoranti, bar, locali di divertimento sono stati in tempi recenti leve per riqualificare aree urbane e per migliorare la vivibilità di alcune zone spesso degradate o comunque considerate insicure. La liberalizzazione delle licenze, unita all'evoluzione dei costumi dei cittadini (in particolare il maggior uso dello spazio pubblico legato anche alla necessità di fumare all'esterno dei locali) ha in alcuni casi creato situazioni di notevole criticità che richiedono agli Enti locali di intervenire sulla conflittualità tra fruitori e residenti.

Altro elemento oggi di grande interesse è infine la presenza di imprese a titolarità straniera. In alcune aree rappresentano nuovi elementi di vivacità imprenditoriale: si pensi ai ristoranti etnici, alle piccole botteghe commerciali spesso insediate in zone non particolarmente vivaci dal punto di vista commerciale. Possono però anche essere elementi di crisi quando si verificano concentrazioni di identiche tipologie di imprese, che determinano situazioni di mono-funzionalità delle aree, indicatori di un impoverimento commerciale delle zone su cui insistono e spesso percepite come elementi di occupazione della città, che la rendono estranea ai suoi residenti (si pensi ad esempio a quanto avvenuto in via Paolo Sarpi a Milano).

Tutti questi indicatori sono anch'essi reperibili tramite gli archivi camerali o tramite Istat che fornisce - attraverso l'archivio Asia - anche dati a livello comunale.

Elemento per certi versi speculare alla vivacità economico-produttiva è la situazione occupazionale dei residenti di una determinata area.

Se la vivacità economico-produttiva è una spia della vivacità dei territori, un quadro della "salute dei lavoratori" è offerto dagli indicatori relativi al tasso di dis/occupazione dei cittadini e all'utilizzo di ammortizzatori sociali, cioè di quelle misure di sostegno al reddito rivolte a particolari categorie di lavoratori e volte a contenere le conseguenze sociali di licenziamenti collettivi, disoccupazione, ristrutturazioni e riorganizzazioni, crisi aziendali, sospensioni dal lavoro (ad esempio la Cassa Integrazione Guadagni - ordinaria o straordinaria, l'indennità di mobilità, i sussidi di disoccupazione, ecc.).

Questi dati sono disponibili tramite l'indagine sulle forze lavoro realizzata dall'Istat.



INDICATORI ECONOMICO-OCCUPAZIONALI E FONTI DEI DATI	
INDICATORI	FONTE
Densità imprese	Istat Unioncamere
Densità imprese commerciali grandi e medie	Istat
Densità esercizi pubblici	Unioncamere
Densità specifiche categorie di imprese (imprese con titolare straniero, imprese di una specifica categoria merceologica)	Istat Unioncamere
Tasso di dis/occupazione (misura il numero di persone dis/occupate sulla popolazione. Si può determinare anche per fasce di età o per genere)	Indagine sulle forze lavoro (Istat)
Tasso di in/attività (misura l'offerta di lavoro nel breve periodo, rapportando la popolazione in/attiva e l'intera popolazione. Si può determinare anche per fasce di età o per genere)	Indagine sulle forze lavoro (Istat)

ESPERIENZE E STRUMENTI

Turismo e criminalità: la proprietà delle strutture a Rimini

Il turismo è un tratto caratteristico e strategico dell'area di Rimini ed influenza fortemente il suo sviluppo locale da un punto di vista economico, sociale e culturale. Sono proprio le condizioni di benessere di questo territorio a renderlo attrattivo per gli affari illegali, tanto da renderla una zona caratterizzata da investimenti criminali e riciclaggio di denaro sporco, anche grazie alla vicinanza della Repubblica di San Marino e alla forte presenza di strutture ricettive e di intrattenimento ludico-ricreativo (Bondi, 2018).

Il rischio delle infiltrazioni criminali nel settore turistico emerge chiaramente anche dal documentario "3 stelle in contanti", di Michela Monte, prodotto per il progetto Stop Blanqueo, iniziativa nata per contrastare il riciclaggio (*blanqueo* in spagnolo) e realizzata in collaborazione con la Provincia di Rimini, l'associazione Ilaria Alpi all'interno del progetto europeo Dipafec (2012-2015) a cui hanno partecipato anche Unioncamere Emilia-Romagna, il Comune di Bellaria Igea Marina e l'Università di Rimini.

Nel 2013 è stato sottoscritto un importante protocollo d'intesa avente ad oggetto la legalità nel settore alberghiero. Il protocollo, promosso dalla Prefettura di Rimini, è stato sottoscritto da Provincia e Comune di Rimini, Comune di Bellaria Igea Marina, Comune di Cattolica, Comune di Misano Adriatico, Comune di Riccione, Camera di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura di Rimini, Federalberghi Emilia-Romagna, Associazione Italiana Albergatori di Rimini, il Consiglio Notarile (Distretti Riuniti Forlì-Rimini), l'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili della Provincia di Rimini e l'Ordine degli Architetti e degli Ingegneri della Provincia di Rimini. L'obiettivo è garantire la leale concorrenza tra gli operatori, preservare la qualità dell'offerta turistica e l'immagine della Riviera, tenere sotto osservazione il possibile interesse al reimpiego di capitali illeciti da parte della criminalità organizzata nella gestione di strutture alberghiere e realizzare i controlli. Gli uffici comunali si impegnano a sottoporre all'ufficio antimafia della Prefettura un campione significativo delle SCIA (Segnalazioni Certificate di Inizio Attività) relative alle strutture ricettive alberghiere, all'aria aperta ed ex-

tralberghiere di cui alla L.R. 16/2004, rese ai sensi dell'art. 89 del Codice antimafia. Il campione, non inferiore al 20% delle autocertificazioni pervenute, è costituito secondo alcuni parametri di criticità: frequenza dei cambi di gestione nell'ultimo quinquennio; tipologia della struttura ricettiva (struttura con classificazione a partire da quelle a tre stelle e con ricettività compresa tra i 40 e i 100 posti-letto); età anagrafica del richiedente (superiore a 60 anni). Insieme al campione di cui sopra, il protocollo prevede anche che siano sottoposte alla verifica dell'ufficio antimafia della Prefettura tutte le SCIA di nuova apertura, subingresso o variazioni soggettive relative a strutture i cui titolari siano stati, nell'ultimo triennio, interessati da contestazioni di violazioni di legge di natura penale ed amministrativa correlate ad attività oggetto di licenza; oppure interessate nell'ultimo triennio da almeno 2 cambi di gestione. Viene inoltre istituito presso la stessa Prefettura di Rimini un Tavolo di coordinamento composto dai rappresentanti delle parti contraenti che si riunisce con cadenza almeno bimestrale per l'esame e l'analisi comparata di dati ed informazioni, finalizzati a fornire al Prefetto elementi utili ad orientare in modo mirato le attività istituzionali di promozione e tutela della legalità nel settore di interesse. In particolare, la Camera di Commercio e i competenti uffici comunali si impegnano a fornire alla Prefettura e alle Forze di polizia elaborazioni dei dati del registro delle imprese con particolare riferimento a quelle del settore ricettivo-alberghiero. Nel 2017 l'attività di mappatura ha permesso di segnalare 33 strutture alberghiere per subentri o passaggi di proprietà sospetti sulla base dei requisiti definiti dal protocollo. È evidente che questo fenomeno rischia di inficiare il modello turistico tipico della riviera, quello fatto da piccole strutture a gestione familiare, già minacciato dalla creazione di grandi catene alberghiere. Vista l'importanza strategica di questo settore per lo sviluppo economico-sociale dell'area, le decisioni e gli strumenti di monitoraggio di tali infiltrazioni costituiscono una sfida importante per enti preposti e cittadini in vista di assicurare corrette e adeguate pratiche e politiche di sicurezza urbana.

2.4 Il contesto urbano-ambientale

Gli strumenti di programmazione urbanistica e gli interventi di trasformazione urbana (piani territoriali, progetti di riqualificazione urbana, progetti integrati di intervento, ecc.) rivestono una grande importanza nel creare condizioni che aumentano o diminuiscono la sicurezza di un territorio.

È evidente che zone monofunzionali destinate ad esempio unicamente a uffici diventano di notte luoghi vuoti, privi di una funzione, così come zone a bassa densità abitativa, a rischio di spopolamento, scarsamente collegate sono ad alto rischio di isolamento.

Allo stesso modo, i grandi complessi edilizi che hanno al loro interno zone residenziali, commerciali, spazi verdi e sono caratterizzati dalla polifunzionalità risultano attrattivi per gli utenti, ma possono essere forieri di problemi di gestione della legalità e della sicurezza per gli imprenditori e i decisori pubblici.

È evidente inoltre che una buona dotazione infrastrutturale agevola i movimenti della popolazione mediante mezzi pubblici e contribuisce ad una migliore vivibilità delle città. Anche le modalità di costruzione delle infrastrutture (così da evitare enclave, avulse dal contesto circostante, o spazi vuoti) possono contribuire a una migliore accessibilità delle aree o all'opposto possono costituire un importante ostacolo. Più nel dettaglio, un'adeguata illuminazione cittadina, una buona accessibilità del trasporto urbano (evitando di costruire fermate dei mezzi pubblici e stazioni in luoghi mal illuminati e deserti), flussi di traffico sostenibili, la qualità delle abitazioni, l'assenza di aree socialmente segregate, la disponibilità di parcheggi e la presenza di servizi distribuiti sul

territorio sono tutti elementi che contribuiscono alla vivibilità delle grandi città ma anche dei comuni medio-piccoli.

Non va inoltre dimenticato che le trasformazioni urbane comportano grandi criticità di gestione dei cantieri e dei lavori per i disagi, spesso prolungati, che comportano rischi legati alla sicurezza e alla criminalità. Oggi a questi problemi si aggiungono le questioni legate alla legalità e ai rischi di infiltrazione criminale nell'economia legale.

Trasformare queste indicazioni squisitamente di carattere qualitativo in indicatori è un'operazione più complessa in confronto con gli altri aspetti fino a qui esaminati. Ciò nonostante esistono dati che sono in possesso di Istituzioni che operano a livello nazionale (ad esempio l'Agenzia del territorio, che pubblica i dati relativi ai prezzi di vendita e locazione delle abitazioni di tutti i comuni di Italia) o nella disponibilità dei Comuni tramite le aziende municipalizzate o i competenti settori comunali.



INDICATORI ECONOMICO-OCCUPAZIONALI E FONTI DEI DATI

INDICATORI	FONTE
Prezzi delle abitazioni	Agenzia del territorio
Incidenza patrimonio di edilizia residenziale pubblica	Ente gestore case di edilizia popolare
Stato di degrado degli edifici	
Tasso di illuminazione	Azienda municipalizzata competente
Indicatori di mobilità urbana	Settore trasporti e mobilità del Comune, Azienda municipalizzata dei trasporti
Presenza di mezzi pubblici e fermate	
Presenza di aree verdi	Settore Ambiente del Comune
Presenza di attrezzature e servizi pubblici (scuole, chiese, campi sportivi, uffici postali)	Settori comunali competenti e altri enti competenti (Provincia, Stato, ecc.)

ESPERIENZE E STRUMENTI

La diagnosi locale di sicurezza

La diagnosi locale di sicurezza (DLS) è un'analisi sistematica del territorio volta a comprendere i problemi di criminalità e devianza, a identificare risorse per la prevenzione e a individuare priorità di intervento per una strategia sulla sicurezza. Si tratta dunque di uno strumento di prevenzione che permette di analizzare i fattori di rischio di un territorio e di coinvolgere, al contempo, i diversi soggetti che possono collaborare a una comunità più sicura (FESU, 2016). È stata utilizzata per l'analisi di fenomeni di sicurezza e criminalità, ma si tratta di uno strumento che potrebbe essere sperimentato per l'analisi di problemi di legalità.

Come effettuarla

La diagnosi locale presenta alcuni step ben definiti:

1. l'analisi territoriale: consiste nella raccolta di informazioni quali-quantitative non solo su problemi di criminalità e disordine, ma su fattori demografici, sociali, economici e ambientali che possono influire a vario titolo sulla sicurezza di un territorio così come sulle percezioni dei cittadini e sulle azioni politiche messe in campo per rispondere ai problemi. Si possono utilizzare analisi su dati secondari (già esistenti nelle diverse banche dati) o investire su una raccolta di dati di prima mano (attraverso survey o interviste qualitative e focus group con testimoni chiave). A seguito dell'analisi generale, ci si può focalizzare su specifici target o su problemi o territori particolarmente significativi;
2. l'identificazione di priorità di intervento: in un regime di risorse scarse è fondamentale concentrare gli interventi su pochi problemi. È importante che questa scelta sia guidata dai risultati dell'analisi preliminare, dal confronto tra gli attori chiave coinvolti e dall'interesse manifestato da settori della comunità a lavorare su alcuni temi. Questo ultimo aspetto è fondamentale: l'interesse produce effetti positivi in termini di coinvolgimento, attivismo e quindi di impatto;
3. la consultazione e comunicazione: i risultati delle fasi precedenti vanno attentamente condivisi con i diversi settori della comunità locale, anche quelli più difficili da raggiungere. Particolare attenzione va dedicata agli strumenti

da usare (differenti formati, mezzi, linguaggi) per una comunicazione più efficace e alla semplicità del linguaggio;

4. la valutazione della DLS: è diretta a individuare le difficoltà riscontrate e le possibili soluzioni, così come la coerenza tra i risultati attesi e quelli realizzati.

Chi coinvolgere

Requisito per una buona diagnosi è l'approccio partecipativo. Ciò implica il coinvolgimento di molteplici soggetti che possono offrire un punto di vista sui problemi del territorio e lavorare per la sicurezza della comunità, quali autorità locali, Forze dell'ordine, operatori sociali, sanitari, educativi, comunità accademica, operatori commerciali, giustizia minorile, esponenti della società civile (minoranze, giovani, associazioni, ecc.). La diagnosi locale può durare dai 6 ai 12 mesi. È necessario che venga periodicamente ripetuta, ma non in tempi troppo ravvicinati: una buona misura è la ripetizione ogni 3 anni, un tempo sufficiente anche per valutare l'evoluzione dei fenomeni e l'efficacia delle risposte individuate.

Un esempio concreto

La cittadina francese di Sarcelles (Val d'Oise) è stata oggetto di attacchi ed episodi legati a razzismo ed antisemitismo tra il 2014 e il 2015 che avevano provocato anche delle vittime. In un'ottica di prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione, questo Comune francese ha lanciato una DLS di un anno (2016-2017) con un costo totale di circa 11.000 euro. I target dell'analisi sono stati in particolare: dipendenti e funzionari comunali, associazioni, finanziatori, istituzioni presenti in città, negozi e residenti. Durante la DLS sono state condotte circa trenta interviste informali nella zona ed organizzate delle riunioni più volte al mese sui temi della prevenzione, sicurezza e cittadinanza. Il rapporto finale ha presentato una mappatura dei problemi e delle risorse locali, inclusi compiti, ruolo e natura di ogni partecipante/partner potenziale, da mobilitare per le azioni future da attuare. Al termine della DLS (il cui report conteneva anche piani di azione e raccomandazioni) la città ha dato avvio ad un Programma di Prevenzione della Radicalizzazione (FESU, 2018).

2.5 La criminalità

La criminalità viene descritta dai dati raccolti dalle Forze dell'ordine e dalla Magistratura. Si parla a tal proposito di criminalità ufficiale o legale o registrata. La criminalità reale è data invece dalla somma tra la criminalità registrata e la cosiddetta **criminalità nascosta o numero oscuro**, quella cioè che non viene a conoscenza delle autorità. Infatti una parte dei reati commessi rimane sconosciuta per numerose ragioni: perché la vittima non denuncia (a mero titolo esemplificativo si pensi ai reati predatori che non causano un danno economico rilevante), il reato è difficile da percepire (si pensi ai reati ambientali, solo negli ultimi anni oggetto di attenzione) o gli autori sono più capaci di altri di nascondere il comportamento tenuto (si pensi ai reati finanziari).

Le statistiche più frequentemente utilizzate per "misurare la criminalità" sono quelle relative alla delittuosità e alla criminalità.

Le statistiche sulla delittuosità riguardano i reati denunciati all'autorità giudiziaria, a seguito di indagini delle Forze dell'ordine o di denunce presentate alle stesse dai cittadini. Sono disponibili a livello di Distretto di Corte D'appello e Circondario di Tribunale, nonché a livello regionale e provinciale. La rilevazione è effettuata dal Ministero dell'Interno tramite le Prefetture. Le statistiche sulla delittuosità sono rese pubbliche a livello provinciale e disponibili a livello comunale dietro richiesta alla Prefettura competente. Il sistema di rilevazione dei dati sulla delittuosità, operativo dal 1983, è stato oggetto di importanti innovazioni. Fino al 2004, ogni mese la Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di Finanza trasmettevano all'Istat, attraverso le Prefetture del territorio, i dati relativi ai reati denunciati nell'area di loro competenza. A partire dal 2004 il Ministero dell'Interno ha innovato le modalità di rilevazione introducendo il Sistema Di Indagine (SDI). In primo luogo la banca dati SDI raccoglie informazioni provenienti da tutte le Forze dell'ordine, non più unicamente da Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, ma anche da Polizia Locale, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato e Capitanerie di Porto. In secondo luogo, in essa non sono registrati unicamente i reati, ma ogni fatto di cui le Forze dell'ordine siano venute a conoscenza, quindi anche eventi non penalmente rilevanti (come ad esempio i rinvenimenti, le scomparsa, i suicidi). Si parla appunto di "fatto SDI" per indicare l'unità di rilevazione. Le potenzialità della banca dati sono tali da permettere di registrare, per ogni fatto SDI, l'orario e il luogo in cui è stato commesso (città, via, numero civico),

una descrizione dell'evento, a cui si aggiungono informazioni relative alle persone coinvolte (vittima, autore del reato, denunciante) e agli oggetti del reato, se presenti. Tali innovazioni possono essere di grande utilità come strumento operativo per le Forze dell'ordine, al fine di valutare l'impatto delle politiche e pratiche di controllo messe in opera.

Le statistiche sulla criminalità trattano i reati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale⁵. Sono disponibili a livello di Distretto di Corte d'Appello e Circondario di Tribunale, nonché a livello regionale e provinciale.

Per quanto riguarda la fenomenologia criminale si possono calcolare indicatori rapportati alla popolazione, alla superficie o al totale dei reati denunciati di alcune singole fattispecie di reato – particolarmente significative per le problematiche di sicurezza e vivibilità urbana - oppure creare alcuni raggruppamenti di reati che possono rappresentare un indicatore di alcune criticità (come ad esempio la **microcriminalità** o la conflittualità tra cittadini).



ALCUNI ESEMPI DI REATI UTILI ALL'ANALISI DEI FENOMENI DI INSICUREZZA E ILLEGALITÀ

- Il furto in abitazione (art. 624 bis c.p.), uno dei reati che più allarmano i cittadini che ne sono colpiti.
- Il borseggio (art. 625 co. 1 n. 4 c.p.), uno dei reati più frequenti, in particolare nei luoghi più frequentati quali il centro cittadino, i mercati e gli autobus.
- La truffa (art. 640 c.p.), uno dei reati che prende spesso di mira i soggetti più deboli come gli anziani.
- L'estorsione (art. 629 c.p.), l'usura (art. 644 c.p.p.), la ricettazione (art. 649 c.p.p.) e il riciclaggio (art. 648 bis c.p.p.), alcuni dei reati sentinella dell'infiltrazione delle mafie.

2.6 Il disordine urbano

A differenza della criminalità, il **disordine urbano** non è oggetto di alcun sistema nazionale di rilevazione, ma non è nemmeno prevista una codifica univoca di cosa sia effettivamente il disordine urbano (fisico e sociale), al di là di una generica concordanza su quali fenomeni vadano considerati. Sono diversi nei territori i modi in cui tali fenomeni vengono rilevati e molteplici i soggetti deputati a farlo. Nelle grandi città un ruolo principe è ricoperto dalla Polizia locale a cui si affiancano aziende municipalizzate e settori dell'amministrazione comunale – in alcuni casi in modo complementare con le rilevazioni effettuate dalla Polizia locale, in altri casi in modo esclusivo – che raccolgono informazioni relative a fenomeni di disordine urbano, quali i graffiti, le auto abbandonate, l'abbandono

rifiuti, le aree urbane sporche, ecc. Nei piccoli Comuni, invece, è più probabile che siano le aziende municipalizzate che gestiscono servizi di pubblica utilità a detenere alcuni dati statistici. In questi casi, anche se la Polizia locale non possiede un sistema informativo strutturato, è comunque un soggetto che rileva - attraverso le segnalazioni dei cittadini o la propria attività - molte manifestazioni di disordine urbano.

Per quanto riguarda il disordine urbano, invece, sono molte le dimensioni e gli indicatori che possono essere ricavati dalle banche dati esistenti. Si tratta, come detto, di dati che non hanno una codifica unitaria, per cui ogni realtà dovrà effettuare una cognizione di quali siano le banche dati effettivamente disponibili a livello locale (ed eventualmente avviare la raccolta dei dati mancanti che si ritengono utili).

INDICATORI IN MATERIA DI DISORDINE URBANO	
DIMENSIONE	INDICATORI
Disordine fisico	Illuminazione (assenza o carenza); degrado delle facciate degli edifici o degli elementi di arredo urbano; stato manutentivo di strade o marciapiedi; presenza di contenitori dei rifiuti danneggiati, di discariche abusive, di aree urbane sporche (parchi, aree verdi, piazze, ecc.) o di rifiuti; presenza di cantieri abusivi, di automobili parcheggiate in modo inappropriato
Disordine sociale	Problemi di convivenza tra i cittadini, presenze disturbanti (così vengono indicati coloro che per l'aspetto esteriore possono generare nei cittadini timori e paure, come i senza dimora, le persone in situazione di abuso alcolico o di sostanze stupefacenti, ecc.), situazioni di difficoltà o di violenza all'interno delle abitazioni, delle famiglie e delle scuole (violenza familiare, anziani soli in difficoltà, bullismo)



ESPERIENZE E STRUMENTI

Rilfedeur – RILevazione dei FEnomeni di DEgrado Urbano

Rilfedeur è un sistema sperimentale per la rilevazione, la raccolta, la classificazione e la gestione delle segnalazioni sul degrado urbano promosso dal 2002 dalla Regione Emilia-Romagna. Il progetto ha una logica incrementale: inizialmente avviato in 8 Comuni, negli anni successivi il numero di realtà coinvolte si è progressivamente ampliato (secondo dati della Regione nel 2018 si parla di 90 Comuni), interessando anche Unioni o Associazioni intercomunali e Province.

Nasce come sistema informatico funzionale all'invio alla Regione di report informativi in merito all'azione di contrasto del degrado urbano da parte delle polizie locali. Il sistema consente di archiviare e gestire segnalazioni provenienti dai cittadini (via web o in modo tradizionale) e dagli operatori di Polizia Locale, dotati nelle attività sul campo di un PC palmare che permette di memorizzare le problematiche rilevate.

Il sistema è realizzato con tecnologia Web-Gis che

garantisce la georeferenziazione precisa di tutte le segnalazioni. Le segnalazioni sono organizzate mediante una combinazione di tre attributi: classe, soggetto ed evento. La classe è identificativa dell'ambito (degrado fisico-ambientale, degrado sociale, viabilità e traffico), il soggetto descrive la persona o l'oggetto coinvolto, e l'evento indica quanto accaduto. Ad esempio, un fenomeno di degrado riguardante un cassetto dei rifiuti danneggiato sarà classificato come degrado fisico-ambientale, il soggetto sarà "contenitori rifiuti" e l'evento verrà ricondotto alla categoria "danneggiato/disestato".

I Comuni dotati di cartografia digitale consentono al cittadino di indicare direttamente su una mappa la segnalazione (si veda ad esempio <http://rilfedeur.provincia.fc.it/rilfedeurWebUCRF/cittadino/ucrf.html>). Attualmente è disponibile gratuitamente l'app Rilfedeur per effettuare segnalazioni alla Amministrazione Pubblica Locale.

2.7 La problematicità dei dati in materia di criminalità e disordine

Sebbene il livello di strutturazione dei dati sia profondamente diverso, tanto le informazioni relative alla criminalità che quelle relative al disordine sono il prodotto delle attività degli operatori che a vario titolo si occupano dei due fenomeni considerati. Per la criminalità si parla di criminalità reale e criminalità registrata, proprio per distinguere da un lato quella che rappresenta l'universo dei crimini commessi e quella che, invece, fa riferimento soltanto a quanto registrato dalle Forze dell'ordine e dalla Magistratura. Come scegliere il dato da utilizzare per "misurare" la criminalità o il disordine? Esiste un criterio guida?

È da considerarsi ormai superato un approccio che ritiene i dati ufficiali una misura oggettiva della criminalità o del disordine perché è innegabile che le scelte organizzative delle Forze dell'ordine e della Pubblica Amministrazione influiscano sulle statistiche prodotte. Allo stesso tempo i dati sono certamente un'utile base di partenza; possono infatti dare conto dell'andamento di un fenomeno se osservati nel corso del tempo⁶.

Come scegliere quindi i dati? Come regola generale si può adottare una affermazione di un criminologo americano, Thorsten Sellin, che negli anni '50 affermò che «la validità delle statistiche criminali come base per la misurazione della criminalità all'interno di determinate aree geografiche diminuisce man mano che le procedure ci portano lontano dal reato stesso» (Sellin, 1951, p. 495). Con questa affermazione si voleva sottolineare che il dato in grado di descrivere in modo più verosimile un fenomeno (nel caso specifico la criminalità) è quello prodotto dall'azione degli operatori più vicini al fenomeno.

Riprendendo la classificazione precedentemente fatta tra statistiche sulla delittuosità e statistiche sulla criminalità, è evidente che la statistica migliore per descrivere un fatto di reato sarà quella fatta dai chi raccoglie le denunce o svolge le indagini sul reato che si vuole descrivere, a seconda dei casi. Ad esempio sarà difficile che le statistiche sulla delittuosità prodotte dalle Forze dell'ordine siano adatte a misurare i reati dei colletti bianchi che sono spesso legate a indagini complesse condotte dalla Magistratura e dalla Polizia giudiziaria a essa applicata e non dall'attività di controllo sul territorio. Diversamente, i



reati predatori di strada trovano nelle statistiche delle Forze dell'ordine la fonte più prossima alla commissione del reato.

Individuata la fonte migliore per descrivere il reato oggetto di indagine, non bisogna poi dimenticare di tenere presente alcune cautele nella lettura dei dati. Ad esempio l'influenza della propensione alla denuncia dei cittadini e dell'efficienza delle Forze dell'ordine e della Magistratura: più denuncia – che implica spesso più fiducia nelle istituzioni – si concretizza in dati più alti che non necessariamente indicano che in un territorio vi sia più criminalità; lo stesso dicasi per migliori performance di efficienza delle agenzie di controllo. In particolare, va considerato che fenomeni di infiltrazione della criminalità nel tessuto economico possono sfuggire completamente

alle statistiche ufficiali proprio per l'assenza di denuncia.

Inoltre non va dimenticata la discrezionalità delle Forze dell'ordine e della Magistratura nella registrazione dei reati. Si fa riferimento al normale esercizio di potere discrezionale che può portare a non registrare un fatto o a qualificarlo giuridicamente in un modo piuttosto che in un altro (si pensi, ad esempio, all'incerto confine tra furto aggravato e rapina).

Ancora maggiori sono le cautele da adottare in materia di disordine urbano. In questo caso non solo è più complesso individuare l'autorità che ha più cognizione diretta di un fenomeno ma in alcuni casi, a prescindere da chi ne ha cognizione diretta, potrebbe essere un'altra l'autorità deputata alla registrazione. Ad esempio, per le manifestazioni di disordine fisico-ambientale che chiamano in causa l'operato delle aziende municipalizzate è probabile che la Polizia locale sia coinvolta nella segnalazione delle criticità, ma la registrazione degli interventi sia effettuata dagli operatori delle aziende municipalizzate.

In conclusione, quindi, l'invito è a utilizzare i dati di cui si è in possesso, interrogandosi sempre sul loro significato e utilizzandoli come spunti per gli interventi. Infatti, come mostra il focus che segue, i dati debbono essere attentamente e adeguatamente contestualizzati, intrepretati, comparati (nello spazio e nel tempo) e discussi criticamente, attribuendo loro un senso rispetto a ciò che è accaduto e accade in uno specifico territorio.



FOCUS

La criminale Rimini

A fine 2017 la città di Rimini si situava al secondo posto dopo Milano nella statistica sull'incidenza di reati ogni 100 mila abitanti (7.203/anno), stilata ogni anno da IlSole24Ore (IlSole24Ore, 14 ottobre 2017).

Questo dato ha determinato una situazione di allarme mediatico in merito alla presunta esistenza di una straordinaria emergenza criminalità in città. Ciò ha portato a ritenere utile interrogarsi su quali fossero le ragioni che determinavano "il secondo posto in classifica" della città di Rimini. Una ricerca, condotta nel 2018 dal Prof. Roberto Cornelli nell'ambito di un Accordo di Programma tra il Comune di Bellaria Igea Marina, la Regione Emilia-Romagna e l'Associazione DIG, ha provato a individuare i fattori specifici che si celavano dietro questi dati e a offrire spunti interpretativi legati alle caratteristiche del contesto riminese e del suo turismo.

La ricerca si è sviluppata attorno a tre questioni:

1. la Provincia di Rimini risulta in cima alle statistiche delle province italiane con il più alto tasso di criminalità;
2. il dato riguarda in modo specifico i reati contro il patrimonio e non interessa altre forme di criminalità;
3. l'enfasi su insicurezza e criminalità e la diffusione della paura hanno forti implicazioni anche in ambito politico-istituzionale, economico e socioculturale.

Lo studio sottolinea come le società registrino un alto tasso di criminalità contro il patrimonio nel momento in cui si trasformano in società del benessere diffuso; in altri termini: i furti aumentano in modo considerevole nel momento in cui si riducono le diseguaglianze a causa di un aumento del benessere (PIL) pro-capite.

L'analisi critica condotta ha permesso di far emergere una serie di elementi che devono essere considerati attentamente per interpretare adeguatamente la portata reale dei dati sulla sicurezza e di conseguenza implementare strumenti e politiche efficaci a livello locale. Tali elementi distintivi sono i seguenti:

- la forte caratterizzazione turistica¹ di Rimini come meta della classe media;
- le caratteristiche della città come meta turistica per variegate categorie di turisti con diversi stili di vita, status economico-sociali, età

e comportamenti (più o meno ordinari, più o meno trasgressivi);

- la propensione alla denuncia più alta nelle città medio-piccole e nelle regioni del centro-nord;
- la stagionalità dei reati contro il patrimonio a Rimini che si concentrano soprattutto nei mesi estivi;
- la concentrazione "estiva" dei reati va considerata in relazione al tipo di turismo riminese, che si concentra in uno spazio e in un periodo molto ridotto² riproducendo le dinamiche tipiche delle grandi città, anche per dimensione demografica. La densità abitativa nei mesi estivi è tra le più alte al mondo, pertanto la provincia riminese diventa un'area attrattiva" per eccellenza grazie all'addensamento di beni disponibili e alla facilità della loro circolazione;
- la debolezza dei legami sociali tipica delle zone turistiche ad elevata densità, più vulnerabili perché meno tutelate da forme spontanee di controllo sociale;
- l'uso intenso e a tutte le ore degli spazi turistici in cui aumenta quindi l'esposizione al rischio data dall'incremento esponenziale di spazi condivisi tra persone sconosciute.

I dati sulla criminalità affiancano dunque la Provincia di Rimini a città metropolitane come Milano, Bologna, Torino, Firenze e Roma che presentano i tassi di furto più elevati a livello italiano. La specificità di Rimini non sembra, dunque, risiedere nella quantità di turisti ma nella "turistificazione" di una porzione di territorio che in pochi mesi si trasforma in una vera e propria grande città in cui la concentrazione di persone con stili di vita diversi, attratte da servizi turistici differenziati e di massa, diventa il tratto caratteristico di ciò che è emerso dagli anni del boom come modello turistico romagnolo.

¹ Il tasso di turisticità di Rimini, calcolato come giornate di presenza di italiani e stranieri nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante, si colloca al secondo posto a livello italiano, con un valore di 46,3 nel 2016, superato solo da Bolzano (59,9) e seguito da Venezia (40,3), Olbia-Tempio (33) e Trento (31,4).

² Rimini presenta un tasso di turisticità nei mesi estivi di 38,8, seguita da Bolzano (29,8) e Venezia (29,2).



2.8 I software di elaborazione dati: rischi e opportunità

Da sempre le Forze dell'ordine hanno adottato diversi metodi per scoprire i reati, identificare i trasgressori e proteggere le vittime. La differenza tra i metodi di indagine convenzionali e quelli predittivi la cd. **polizia predittiva** risiede nel maggiore grado di complessità dei secondi e nella possibilità/necessità di gestire una grande quantità di dati. Il cd. *intelligence led policing* o *predictive policing* si riferisce a qualsiasi strategia che si sviluppi e utilizzi informazioni e analisi avanzate per orientare la prevenzione del crimine (Uchida, 2010, p.1).

I metodi convenzionali sono in generale manuali ed euristici e funzionano perfettamente se la quantità di dati è limitata e non particolarmente complessa. L'analisi predittiva consente di eseguire analisi sofisticate che possono implicare la combinazione di diversi database. Questi metodi sono, in generale, efficaci solo in presenza di una maggiore e complessa mole di dati.

Sono quattro le grandi categorie di metodi predittivi che sono stati individuati nell'attività delle Forze dell'ordine:

- metodi per la previsione dei crimini: sono approcci usati per prevedere luoghi e periodi caratterizzati da un aumento del rischio di criminalità. Consistono nella mappatura dei luoghi del crimine e nell'identificazione di dove sono

concentrati i crimini (i cosiddetti *hotspots*). Si tratta dei metodi predittivi che hanno visto le maggiori applicazioni nella pratica;

- metodi per predire gli autori di reato: questi approcci identificano le persone che potrebbero commettere in futuro reati e valutano la probabilità che le persone commettano reati;
- metodi per predire l'identità dei colpevoli: queste tecniche sono utilizzate per creare profili che corrispondono a probabili autori di reato con precedenti specifici;
- metodi per la previsione delle vittime di reato: questi strumenti sono impiegati per identificare gruppi o individui che potrebbero diventare vittime di reato.

Attualmente sono già in uso diversi software di mappatura per prevedere quando e dove verrà commesso un crimine, come PredPol nel Regno Unito e negli Stati Uniti, il *Criminality Awareness System* (CAS) nei Paesi Bassi e Precobs in Germania e Svizzera.

In Italia il software KeyCrime sviluppato da un agente addetto all'elaborazione dati della Questura di Milano è il principale esempio di software per l'analisi dei reati usato in Italia.

L'aspetto problematico di tali software è la difficoltà nell'avere valutazioni solide sugli effettivi risultati di questi software, che hanno prodotto esiti contraddittori, come dimostrato dai due casi studio presentati di seguito.

ESPERIENZE E STRUMENTI

Due programmi di polizia predittiva

Il programma PILOT di Shreveport, Louisiana (USA)

Il programma PILOT (*Predictive Intelligence Led Operational Targeting*) utilizza un modello predittivo per identificare piccole aree a rischio aumentato di reati contro la proprietà e per implementare un modello di intervento in quelle aree. Il programma ha realizzato un'autovalutazione confrontando tre distretti che applicavano metodi predittivi ("distretti sperimentali"), con tre distretti ("distretti di controllo") che continuavano ad adottare un approccio tradizionale.

I distretti sperimentali hanno quindi applicato il modello predittivo per identificare le aree a maggior rischio senza però ottenere evidenze statistiche di una significativa riduzione dei reati contro le proprietà nelle zone interessate. I crimini infatti sono addirittura aumentati durante il periodo di valutazione nei tre distretti sperimentali. Sebbene un distretto abbia subito una riduzione del numero di reati del 35% rispetto ai distretti di controllo nei primi mesi dell'esperimento, la tendenza è cambiata nei mesi successivi in cui i distretti di controllo hanno subito una riduzione del numero di reati, mentre i tre i distretti spe-

rimentali hanno registrato un aumento (Hunt, Sanders e Hollywood, 2014).

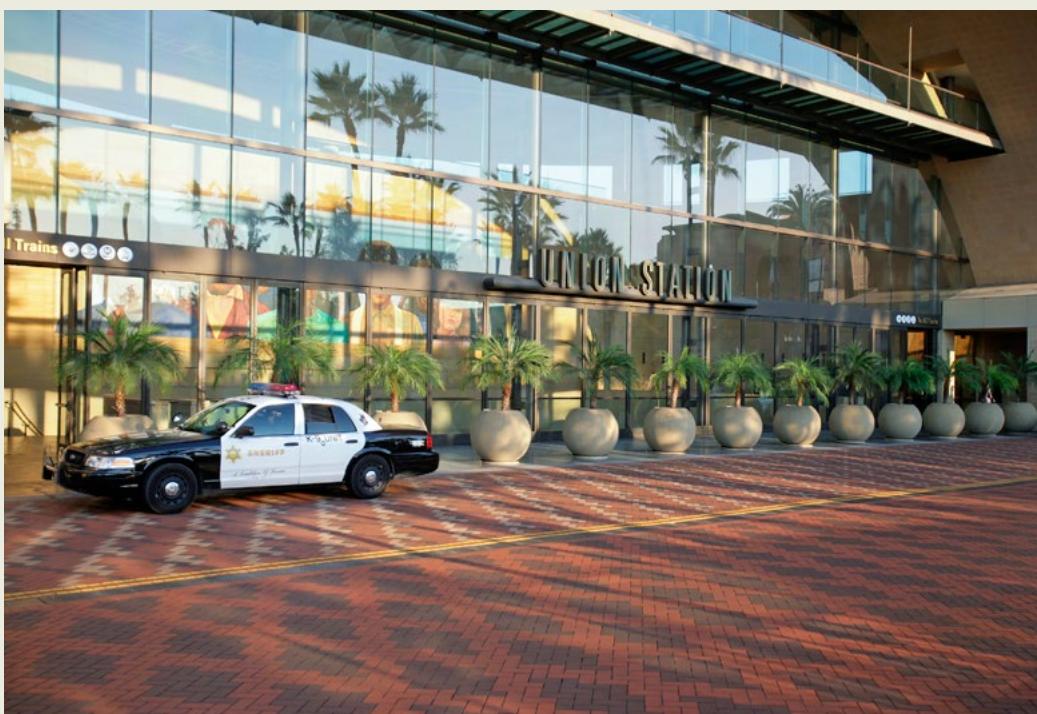
Polizia predittiva: field test a Los Angeles, California (USA)

L'esperimento condotto in tre divisioni di polizia a Los Angeles e in due divisioni del Kent (Regno Unito) mirava a confrontare un algoritmo completamente automatizzato per l'identificazione degli *hotspot* e, di conseguenza, per la pianificazione delle azioni di pattugliamento.

A differenza di altri analoghi esperimenti di polizia, questo test si è basato su un nuovo design sperimentale che cambia dinamicamente i punti (*hotspots*) di trattamento e di controllo durante il corso dell'esperimento.

I risultati del test sul campo hanno mostrato che gli strumenti di polizia predittiva prevedevano tra 1,4 e 2,2 volte meglio le possibili azioni criminali, rispetto ai metodi tradizionali di intelligence criminale e di mappatura del crimine.

Le azioni di pattugliamento basate sullo strumento predittivo sono risultate pertanto più efficaci, portando a una riduzione media del 7,4% del numero di reati nello stesso arco di tempo.



In altri termini non vi sono ancora evidenze chiare sui risultati ottenibili mediante l'impiego di questi software rispetto ad un approccio tradizionale al contrasto dei reati. Sono pertanto necessarie ulteriori sperimentazioni e valutazioni e per comprendere adeguatamente i vantaggi di tali tecniche in termini di prevenzione della criminalità e sicurezza delle comunità.

I metodi volti a prevedere i potenziali trasgressori, l'identità dei criminali e le vittime - in altri termini, i programmi predittivi basati sull'individuo - sono molto più recenti e meno sviluppati. Uno dei pochi esempi è un software utilizzato negli Stati Uniti per fornire agli agenti di polizia informazioni sul livello di minaccia della situazione che stanno affrontando.

ESPERIENZE E STRUMENTI

Il software Beware (USA)

Uno degli strumenti che ha ricevuto particolare attenzione negli Stati Uniti è l'applicazione software chiamata Beware (West Corporation, 2017). Essa fornisce all'ufficiale che risponde a una chiamata di emergenza (numero 911 negli USA) un punteggio dato da tre possibili colori (rosso, giallo e verde) che forniscono informazioni sul livello di minaccia della persona o della località coinvolta.

I database utilizzati dal software includono rapporti di arresto, registri di proprietà, database commerciali, ricerche approfondite sul Web, post di persone sui social media e altri database disponibili pubblicamente.

Secondo il livello di minaccia, l'ufficiale decide

come agire: intervenire direttamente, chiedere supporto, ecc. Il sistema è attualmente utilizzato dal dipartimento di polizia di Fresno, in California e da altri dipartimenti di polizia statunitensi. Sfortunatamente, nessuna valutazione è attualmente disponibile per quanto riguarda i punti di forza e di debolezza di questo sistema. È stato sottolineato che i punteggi forniscono agli agenti informazioni critiche in grado di supportare le loro decisioni e garantire la loro sicurezza. D'altra parte, la mancanza di supervisione del processo decisionale e l'oscurità dell'algoritmo, che è protetto dal segreto commerciale, hanno sollevato preoccupazioni in termini di accountability (Weller, 2016).

1 Tali connessioni furono evidenziate già all'inizio del secolo scorso dalla Scuola di Chicago che evidenziava una relazione, da un punto di vista teorico, tra degrado fisico, instabilità sociale, illegalità. Situazioni di depravazione economica, deterioramento fisico, alto turn over della popolazione, frammentazione culturale, possono rappresentare dei pre-requisiti fortissimi per lo sviluppo dell'illegalità.

2 Si veda sia la banca dati ufficiale dell'Istat attraverso la quale sono disponibili e aggiornati tutti i dati a livello nazionale, regionale, sub regionale raccolti attraverso il censimento e altre indagini territoriali: <http://dati.istat.it/Index.aspx>. Si veda altresì la banca dati demografica Istat che mette a disposizione i dati ufficiali più recenti sulla popolazione residente nei Comuni italiani derivanti dalle indagini effettuate presso gli Uffici di Anagrafe dal 2002, <http://demo.istat.it/>

3 Le unità locali sono definite dall'Istat come l'impianto (o corpo di impianti) situato in un dato luogo e variamente denominato (stabilimento, laboratorio, negozio, ristorante, albergo, bar, ufficio, studio professionale, ecc.) in cui viene effettuata la produzione o la distribuzione di beni o la prestazione di servizi.

4 La lettura del dato richiede alcune cautele. Le unità locali non sono sempre sinonimo di presenza di attività produttiva. Costituiscono infatti unità locali anche le sedi locali (spesso individuati dalle imprese medio-piccole presso lo studio del commercialista) e sono ricomprese tutte le forme giuridiche incluse le imprese individuali e i lavoratori autonomi che, come noto, non in tutti i casi possono essere considerate soggetti economici di produzione e di lavoro paragonabili alle imprese di diversa natura (ad esempio le società) e di maggiore dimensione.

5 È utile ricordare che, a fini statistici, l'azione penale si considera iniziata non solo nel caso di autori noti, quando si provvede all'imputazione formale della persona sottoposta a indagini preliminari, ma anche nel caso di delitti di autori ignoti, nel momento in cui si dà luogo alla rubricazione del reato nell'apposito Registro Ignoti.

6 Ovviamente se non vi sono state altre modifiche che possono aver influito. Ad esempio l'impiego rilevante delle Forze dell'ordine in attività diverse (come accaduto ad esempio nel 2011 per i cantieri della TAV in Val Susa) determinano una flessione nella registrazione ordinaria dei reati che non corrisponde a una flessione degli stessi.



3

Agire la legalità e la sicurezza

Come mettere in pratica azioni
e politiche di legalità e sicurezza?
Quali forme di prevenzione esistono?
L'importanza di un approccio integrato
e di una comunicazione adeguata.

I cittadini hanno diritto ad avere **paura**, ma una società ha il dovere di non farsi governare da essa. Intorno a questo concetto – che rimanda alla necessità di dotare le società locali di politiche che sappiano promuovere sicurezza senza cedere all'allarme sociale – in questi ultimi vent'anni si sono dispiegate analisi e riflessioni. Dall'evoluzione del concetto di **sicurezza urbana**, prima sul piano culturale e successivamente su quello legislativo, al riconoscimento di nuovi attori cui attribuire un ruolo nell'affermarla, la questione sembra essersi orientata più sulle modalità attraverso le quali assecondare una domanda piuttosto che sulla ricerca di un consenso su un concetto di sicurezza che migliorasse la qualità della nostra democrazia, rendendola più aperta e inclusiva. Anche in conseguenza di questa difficoltà la strategia d'intervento è stata spesso carsica e altalenante, con il rischio che la sicurezza dei cittadini e gli strumenti per promuoverla diventassero temi da agitare, piuttosto che questioni attraverso le quali affermare una proposta di governo in grado di integrare politiche e non soltanto di giustapporre interventi.

Sebbene in Italia le competenze in materia di ordine pubblico siano affidate in via esclusiva allo Stato (art. 117 della Costituzione), da molti anni il ruolo delle autorità locali si è affermato quale fondamentale nella governance multilivello in tema di sicurezza urbana. Tale ruolo emerge con forza a partire dall'evoluzione del sistema politico e istituzionale locale avvenuto negli anni '90 e dalle nuove domande che i cittadini pongono al sindaco, eletto direttamente con la legge n. 81 del 1993, e per questo individuato come potere più prossimo e meglio in grado di interpretare i bisogni della comunità. Dentro questa dicotomia tra competenze attribuite in via esclusiva all'autorità provinciale di pubblica sicurezza (prefetto, questore) e domanda di sicurezza posta al governo locale, sebbene siano trascorsi più di vent'anni, non si è ancora giunti a definire un quadro certo circa i limiti e i confini dell'azione pubblica in materia di sicurezza urbana. Tuttavia, malgrado non esista ancora una norma quadro che regoli in modo complessivo il tema e il ruolo degli attori istituzionali coinvolti, non vi è dubbio che il tema della cooperazione interistituzionale e della sicurezza urbana come questione territoriale da affrontare con un approccio integrato sia da tempo linea guida dell'azione pubblica.

Da questo punto di vista, il d.l. n. 14 del 2017 delinea una articolata strategia volta a innalzare il livello di sicurezza delle città incentrata sulla rimozione di quei fattori che possono rappresentare una minaccia alla vivibilità dei contesti ur-

bani. Questa strategia nazionale si fonda su due importanti concetti: la **sicurezza integrata**, intesa come insieme di interventi assicurati dallo Stato e dalle autorità regionali e locali per concorrere all'attuazione di un sistema unitario; la sicurezza urbana come il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro dell'ambiente urbano. In questo quadro, le politiche di sicurezza diventano più compiutamente ambito di cooperazione istituzionale, cui si aggiunge il ruolo sempre più attivo e consapevole dei cittadini e delle comunità locali.

3.1 La prevenzione integrata: approcci diversi ma con un'unica finalità?

Il termine "azioni di prevenzione" è qui inteso in senso ampio includendo tutte quelle misure e interventi che possono contribuire a ridurre sia il verificarsi di determinati fenomeni di criminalità (dai reati alle devianze di più lieve entità), sia il loro impatto sulle percezioni di insicurezza dei cittadini andando ad agire sulla rassicurazione.

Non si fa più riferimento soltanto alla prevenzione dei reati ad opera delle Forze dell'ordine, ma ci si riferisce a una prevenzione attiva e proattiva a cui concorrono anche altri attori: servizi sociali, terzo settore, imprese private e comuni cittadini. Cambiano anche i destinatari della prevenzione - non più soltanto autori e vittime dei reati ma la comunità intera - e la scala di attuazione degli interventi e politiche, sempre più locale e adattata al contesto specifico.

Diverse sono le tipologie di prevenzione.

Si parla di **prevenzione situazionale** per indicare quegli interventi che si basano sul presupposto che la **criminalità** o la **devianza** non siano il frutto di una predisposizione individuale, ma di fattori di contesto che creano o favoriscono le opportunità criminose tra le quali caratteristiche fisiche dell'ambiente, assenza di controlli, stili di vita delle potenziali vittime, ecc. (Selmini, 2004, pp. 291 e ss.). Le azioni di prevenzione di questo tipo sono incentrate su approcci e tecniche che mirano a:

- aumentare le difficoltà per il potenziale autore del crimine;
- aumentare il rischio per il potenziale autore di essere scoperto;
- ridurre i vantaggi dell'attività criminosa.

La prevenzione situazionale agisce, anche attraverso azioni molto ridotte e puntuali, tenendo conto soltanto del contesto fisico-sociale e delle

circostanze che favoriscono la commissione di reati e di atti devianti, lasciando invece da parte le condizioni sociali ed economiche o le motivazioni individuali del potenziale autore.

Alcuni esempi di interventi rientranti nella prevenzione situazionale sono:

- controllo degli accessi;
- aumento della protezione di luoghi e beni attraverso sistemi di allarmi;
- impiego di sistemi tecnologici di videosorveglianza (si veda Focus “Come usare in modo efficace la videosorveglianza”, p. 52);
- sorveglianza formale del territorio da parte di operatori delle Forze dell’ordine e locali – anche attraverso il poliziotto di quartiere o nuclei operativi specializzati – e altre figure specifiche quali vigilanti privati, portieri, autisti dei mezzi pubblici;
- adozione di misure di sorveglianza naturale quali illuminazione pubblica adeguata, visibilità degli accessi, presenza di persone e di “occhi sulla strada”;
- controllo del movimento delle persone tramite barriere architettoniche e fisiche ad hoc quali recinzioni, blocchi di cemento, percorsi guidati, tornelli;
- rimozione dei potenziali target;
- meccanismi di identificazione dei beni per impedirne l’uso da parte dell’autore del crimine;
- rimozione di potenziali “tentazioni” come la rapida riparazione dei beni danneggiati e dei segni visibili del crimine commesso al fine di annullarne l’effetto gratificante.

Sulla scia di questo approccio alla prevenzione che tiene conto del contesto fisico, merita fare un breve cenno a quel filone di studi e ricerche denominato prevenzione ambientale del crimine (CP-TED - *Crime Prevention Through Environmental Design*), che a partire dagli anni ‘70 si è focalizzato sul ruolo dell’urbanistica - fino a quel momento considerata del tutto estranea al dibattito sulla sicurezza - nella creazione di ambienti urbani sicuri. Le varie teorie e applicazioni della CTPED che si sono sviluppate nel tempo in vari paesi e anche in Italia pongono al centro il tema delle relazioni tra la progettazione, l’organizzazione dello spazio fisico e la sicurezza, nonché le forme di sorveglianza e controllo del territorio legate al modo in cui gli spazi urbani sono progettati, organizzati e vissuti dagli abitanti.

A differenza della prevenzione situazionale, la prevenzione sociale si concentra sulle cause sociali delle attività criminali intese come l’insieme delle condizioni sociali ed economiche che

creano ambienti favorevoli alla criminalità e alla devianza. È un approccio preventivo che guarda all’autore del reato e al contesto sociale in cui il crimine avviene con il fine di ridurre o modificare le motivazioni che spingono alla criminalità tramite interventi che afferiscono a molti ambiti delle politiche pubbliche di competenza locale (politiche sociali, sanitarie, educative, di promozione, inclusione e integrazione sociale, politiche di mediazione e rassicurazione).

Tali misure sono indirizzate normalmente a categorie specifiche di cittadini come giovani, gruppi considerati vulnerabili, vittime di reato. Questo tipo di prevenzione può essere anche declinato sotto forma di misure dirette alla comunità nel suo insieme, andando ad agire sulle condizioni sociali e sul benessere delle comunità attraverso interventi finalizzati a migliorare la qualità della vita, lo sviluppo socioeconomico, le relazioni sociali¹ di una data comunità.

Se si guarda agli interventi e alle politiche per la sicurezza urbana, negli ultimi anni questa forma di prevenzione si è progressivamente orientata verso interventi rivolti a soggetti collettivi e a comunità di persone contrariamente a quanto avveniva in precedenza in cui l’attenzione era maggiormente rivolta al singolo individuo.

A titolo esemplificativo, rientrano nella prevenzione sociale interventi quali:

- interventi di prevenzione sociale in ambiti “tradizionali” quali il contrasto al disagio giovanile o il recupero degli ex detenuti;
- azioni di regolazione e mediazione dei conflitti nello spazio pubblico, nelle abitazioni, nei quartieri;
- misure rivolte alle vittime di reato;
- misure di riduzione del danno in materia di prostituzione o tossicodipendenza;
- servizi di accompagnamento e supporto socio-lavorativo a categorie deboli;
- sportelli di assistenza sociale, legale, psicologica, sanitaria per gruppi target specifici (persona o nuclei in difficoltà, migranti).

Un’ultima tipologia di prevenzione che riprende in parte elementi della prevenzione situazionale e di quella sociale è la prevenzione comunitaria, che comprende strategie dirette a incentivare e a promuovere la partecipazione nelle attività di prevenzione degli abitanti di un quartiere o di un’area specifica del territorio, sia come singoli sia attraverso gruppi e associazioni. Gli obiettivi possono essere differenti: dal sostegno sociale alla comunità al miglioramento dell’ambiente fisico e sociale, fino a forme diverse di sorveglianza nel territorio attuate dai cittadini stessi (Selmini,

2004, p. 228). Si va quindi dal controllo sociale informale fatto dai residenti di un quartiere per contrastare atti di devianza giovanile a forme di autotutela dei cittadini per arrivare ad azioni di sviluppo di comunità e di miglioramento delle condizioni sociali, abitative e dei servizi. La sorveglianza informale può consistere sia in campagne informative, campagne per l'uso di numeri verdi e di applicazioni per smartphone per le segnalazioni di fattori critici o problemi; sia in azioni di sorveglianza affidata a cittadini volontari, che vanno dalle esperienze dei 'nonni vigili', cioè di cittadini anziani che offrono un supporto negli orari critici per far attraversare la strada ai bambini che entrano o escono da scuola ai programmi di *neighbourhood watch* (si veda box sul controllo di vicinato, p. 51).

La prevenzione comunitaria può essere attuata in una logica difensiva in cui la comunità si protegge dall'esterno che percepisce come minaccioso, o in una logica inclusiva e aperta basata sulla mobilitazione delle risorse della comunità e su strategie di responsabilizzazione e partecipazione. In quest'ultima direzione vanno letti i riferimenti del d.l. n. 14 del 2017 verso forme di collaborazione tra soggetti istituzionali, cittadini e associazioni operanti nel territorio per l'attuazione di strategie efficaci per accrescere la sicurezza, la coesione e la vivibilità dei territori.

Un'ultima forma di prevenzione sviluppata soprattutto in Nord America e in alcuni paesi dell'Europa del Nord ma ancora poco diffusa in Italia è la prevenzione precoce, che rivolge la sua attenzione verso le persone intese come potenziali autori di reato. Questo approccio si rifà alle teorie psicologiche che hanno evidenziato il fatto che le persone si comportano in modo differente rispetto al commettere/non commettere atti illeciti e devianti. Questa differenza si manifesta già nell'età dell'infanzia e spesso è il risultato dell'educazione ricevuta nel contesto familiare e scolastico. Diversi studi hanno evidenziato che un giovane i cui genitori abbiano dedicato poca attenzione alla sua cura e alla sua educazione nell'età della crescita sono maggiormente a rischio di commettere un reato quando saranno grandi. La prevenzione precoce si propone di andare ad arricchire l'educazione del soggetto intervenendo sui "fattori di rischio" di tipo individuale, familiare, sociale ed ambientale che contribuiscono a delineare una propensione maggiore al disadattamento e alla delinquenza. I programmi di prevenzione precoce cercano quindi di neutralizzare o indebolire l'effetto di tali fattori nell'aumentare le probabilità che negli anni successivi la persona commetta atti di

criminalità o devianza. I programmi si differenziano in funzione del target a cui si rivolgono che può essere l'intera popolazione di bambini di una scuola o di un quartiere, un gruppo specifico di bambini che presenta un certo numero di fattori di rischio, o infine bambini già autori di comportamenti devianti (Barbagli, Gatti, 2005, pp. 16-38).

Da questa breve panoramica emerge chiaramente come sia spesso difficile riuscire a comprendere ed identificare appieno i confini tra i diversi tipi di prevenzione che non sono sempre così netti. Alcuni strumenti possono essere impiegati con un'accezione più repressiva ed escludente nonostante si tratti di misure di prevenzione sociale così come misure di carattere situazionale possono essere impiegate in modo più inclusivo in una logica integrata come strumenti volti a intervenire anche sulle cause della devianza e criminalità.

Le tre tipologie di prevenzione descritte hanno il merito di fornire spunti utili a chi ha la responsabilità del governo della sicurezza cittadina ma non mancano limiti e difficoltà nell'attuazione concreta dell'uno o dell'altro approccio. Per superare tali problemi, l'orientamento che si sta imponendo nelle esperienze locali nell'ambito della sicurezza urbana è quello della prevenzione integrata. Con questo termine si intende un approccio che combina tutte e tre le forme di prevenzione situazionale, sociale e comunitaria a vari livelli e secondo diversi gradi di complessità. L'idea di base è che data la complessità del tema della sicurezza e della lotta alle attività criminose, così come le diverse specificità territoriali, sociali, economiche, culturali a livello individuale e comunitario, sia necessario pianificare e predisporre azioni di prevenzione costruite e condivise secondo ogni singolo caso e contesto, ferma restando la necessità di fornirsi di un quadro di riferimento generale uniforme e più facilmente adattabile secondo il contesto e la situazione.

Il concetto di integrazione nelle politiche di sicurezza non è riferito alla pluralità di interventi che vanno a definire il "catalogo" della risposta pubblica alla complessità dei problemi, quanto alla necessità di dotarsi di una visione generale del governo della dimensione urbana nella quale la sicurezza diventa, un fine da perseguire "integrando" politiche differenti all'interno di una strategia complessiva. Infatti, solo affrontando la complessità che il tema porta con sé è possibile individuare gli strumenti più idonei per rispondere a problemi che, per loro natura, hanno difficoltà ad essere soddisfatti attraverso il ricorso a politiche e interventi settoriali e, quindi, inevitabilmente parziali.

ESPERIENZE E STRUMENTI

La prevenzione integrata nel Comune di Bellaria Igea Marina

L'Amministrazione comunale di Bellaria Igea Marina ha adottato, a partire dal 2000, delle linee guida precise ed innovative in materia di sicurezza urbana. L'idea di prevenzione portata avanti è quella di un "insieme di strategie orientate a diminuire la frequenza di certi comportamenti, siano o meno essi considerati punibili dalla legge penale, attraverso l'uso di strumenti diversi da quello penale" (Robert, 2013, p. 14). La prevenzione quindi fa riferimento non solo alle misure che possono concorrere alla riduzione dei fenomeni dal punto di vista del loro oggettivo verificarsi, ma anche a quelle che, pur non incidendo direttamente sugli eventi oggettivi, incidono sulle percezioni e sulle rappresentazioni dei cittadini.

Il modello di sicurezza urbana portato avanti da questo Comune romagnolo ha previsto sia i necessari interventi per la tutela ed il ripristino dell'ordine pubblico, sia iniziative per favorire la vivibilità del territorio e della qualità della vita, coniugando prevenzione e repressione e affermando insieme il valore della legalità e della solidarietà.

L'approccio adottato dall'Amministrazione bellarese è quello della prevenzione integrata, che vuole unire interventi di riqualificazione urbana (manutenzione straordinaria di arredi, illuminazione, aiuole e verde pubblico) ad interventi sociali e di animazione.

Nello specifico, sono stati attuati interventi di diverso tipo quali:

- la riqualificazione urbanistica degli spazi pubblici con interventi di animazione;
- l'adozione di strumenti e di azioni volte al miglioramento di relazioni personali e di gruppo per lo sviluppo del vivere in comunità;
- la sperimentazione di sistemi di valutazione preventiva dell'impatto sulla sicurezza connesso a significative trasformazioni urbanistiche o grandi interventi infrastrutturali;
- la promozione della convivenza interculturale, l'integrazione sociale e civile degli stranieri;
- l'educazione e la promozione delle norme che regolano la vita sociale, la sicurezza stradale e la legalità;

- il rafforzamento della polizia locale e del sistema di videosorveglianza;
- le azioni rivolte ai gruppi potenzialmente più esposti ai fenomeni di criminalità ed inciviltà diffusi, unite ad iniziative a favore delle vittime del reato;
- gli strumenti di prevenzione comunitaria.

Le azioni adottate si sono poste l'obiettivo di rivotizzare il territorio comunale, consentendone la piena fruibilità da parte dei cittadini e dei turisti, creando una maggiore familiarità e sicurezza nell'uso dello spazio pubblico. Attraverso la prevenzione ed il contrasto della criminalità, il Comune si è attivato in modo da favorire una riappropriazione del territorio da parte di tutta la comunità, liberando così risorse per altri interventi di integrazione e prevenzione sociale, caratterizzati inoltre dalla riorganizzazione del servizio di polizia locale in un'ottica di prossimità. A completamento degli interventi di prevenzione sociale e comunitaria sono stati messi in campo anche interventi di prevenzione Situazionale tra cui l'installazione di un sistema di videosorveglianza cittadino in diverse zone della città, collegate attraverso la rete in fibra ottica. Il sistema, gestito dal Comando di Polizia Locale e dal Sistema Informativo comunale, permette un monitoraggio in diretta delle aree di pertinenza e il recupero di immagini registrate, in osservanza delle regole di protezione della privacy e dei dati personali.



3.2 Sicurezza urbana e presidio del territorio: un'azione di governo ad approccio integrato

Come è stato ben evidenziato in altre sezioni, le politiche di sicurezza urbana differiscono da quelle per l'ordine pubblico in quanto si occupano principalmente degli effetti sociali dell'insicurezza personale e dei fenomeni che a livello territoriale la alimentano. Di più: l'insicurezza e i fenomeni che l'accrescono non sempre sono direttamente legati alla fenomenologia criminale, intesa come concreta e diretta minaccia all'incolinità delle persone, quanto piuttosto alla percezione e rappresentazione che i cittadini hanno dello spazio pubblico urbano come luogo da cui proviene il pericolo. Così può accadere (e così accade in gran parte del Paese) che a produrre insicurezza non sia tanto la pervasività della criminalità organizzata nel tessuto economico o la violenza nelle relazioni di affetto (prima causa degli omicidi volontari in Italia), quanto piuttosto quei fenomeni di degrado urbano, di disordine e di devianza che si ritiene possano minacciare la civile convivenza.

Tutto ciò contribuisce a spiegare perché le politiche di sicurezza urbana abbiano la necessità di essere progettate a partire da un approccio territoriale che integri analisi, obiettivi e strumenti all'interno di un quadro organico. Contrastando l'idea, purtroppo molto radicata, secondo la quale la sicurezza, prima che essere un bene pubblico, sia un diritto privato che, in quanto tale, possa essere rivendicato come esclusivo.

Può sembrare banale ricordarlo, ma il ruolo delle autorità locali in materia di sicurezza urbana si decide soprattutto su tre fronti: nella capacità di programmare e pianificare con scelte che influenzino positivamente la qualità e la vitalità dello spazio pubblico; nell'efficiente azione pubblica di manutenzione della dimensione urbana; nella capacità di gestire con intelligenza e lungimiranza le criticità territoriali che hanno manifestazione nello spazio pubblico, senza cedere all'allarme sociale e a soluzioni emergenziali, specie quando si tratta di fenomeni che, benché rilevanti, costituiscono una dimensione strutturale del contesto territoriale.

Il primo fronte, apparentemente il più scontato trattandosi delle competenze precipue dell'autorità locale, riguarda sia la capacità di promuovere efficaci scelte urbanistiche in grado di influenzare e valorizzare positivamente lo sviluppo urbano, sia la possibilità di intervenire con regolamenti (di polizia urbana, del commercio, del decoro, ecc.) che stimolino e orientino l'azione positiva di soggetti pubblici e privati, riducendo

il naturale e inevitabile disordine della vita cittadina. Queste politiche, sebbene non direttamente finalizzate a questo, possono ben contribuire alla sicurezza e alla vivibilità urbana, in particolare se orientate ad un approccio territoriale, sviluppate a partire da una rigorosa analisi del contesto e della sua complessità, monitorate costantemente e valutate nei loro impatti.

Un buon esempio di politiche afferenti a questo campo si trova nelle molte esperienze nelle quali la potestà regolamentare e autorizzativa si accompagna ad una strategia di incentivi volti a premiare investimenti privati, che contrastano la rarefazione del tessuto commerciale di prossimità o promuovono attività che contribuiscono al perseguimento di obiettivi di tutela dell'ambiente urbano, valorizzazione del patrimonio storico e artistico, favoriscono forme di presidio sociale informale. Un caso che ben rappresenta questo approccio è quello del Patto d'Area di Prè² sottoscritto a Genova nel 2015 tra la Regione Liguria, il Comune di Genova, la Prefettura di Genova e una pluralità di attori istituzionali, economici e sociali a vario titolo coinvolti. Il Sestiere di Prè è una delle zone più critiche del Centro Storico e il Patto d'Area – strumento innovativo di programmazione commerciale ed urbanistica concernente il commercio in sede fissa – definisce interventi e incentivi finalizzati a nuovi insediamenti commerciali di prossimità, alla calmierazione dei canoni di locazione e nuove disposizioni volte a limitare specifiche attività che per loro natura possono rappresentare una criticità territoriale.

Il secondo fronte su cui si misura l'azione degli enti in tema di sicurezza è quello della gestione delle manutenzioni urbane, in particolare quando queste riguardano i piccoli e diffusi interventi nello spazio pubblico. Nella percezione dei cittadini, oltre a pesare quanto descritto nella teoria criminologica delle *broken windows*³, incide la complessità delle procedure amministrative, la pluralità dei fornitori dei servizi coinvolti, la capacità dell'amministrazione locale di promuovere azioni di *accountability* a partire dalla valorizzazione della cura che si ha di strade, marciapiedi, impianti di illuminazione, giardini e aree gioco. Se non vi è dubbio che è nella cura dell'ambiente urbano che le *policies* locali possono contribuire indirettamente alla sicurezza urbana, occorre però avere la consapevolezza che ad una efficace azione dovrebbero accompagnarsi strategie di comunicazione in grado di sensibilizzare i cittadini sugli effetti che il civismo può avere sulla qualità di uno spazio pubblico. Una pratica di successo - perché affianca un incremento dell'azione pubblica nella

pulizia dello spazio pubblico con una efficace azione di comunicazione sul ruolo positivo che possono svolgere gruppi sociali considerati vulnerabili e marginali - è quella rappresentata dal progetto "Bella Milano"⁴ realizzato dal Comune di Milano, nel quale centinaia di disoccupati e richiedenti asilo operano in squadre per la pulizia di alcuni quartieri della città particolarmente critici.

Un tema in parte correlato a quello della manutenzione urbana è la diffusione crescente di sistemi di videosorveglianza territoriale. Uno strumento che riveste un ruolo importante sia in termini di dissuasione che di presidio del territorio, a condizione tuttavia che venga usato congiuntamente ad altre forme di presidio come lo sviluppo socioeconomico o la riqualificazione, e che il suo utilizzo segua ben precise regole e caratteristiche (per saperne di più si veda il box a p. 52).

Infine, l'ultimo fronte è rappresentato dalla gestione delle criticità territoriali; è un tema molto importante dell'azione di governo a livello locale perché riguarda nello specifico tutte quelle manifestazioni di disordine urbano e di forme devianti nell'uso dello spazio pubblico. Si tratta principalmente di tutte quelle manifestazioni, non necessariamente conseguenza di disagio sociale e di atteggiamenti borderline, che presentano elementi fortemente critici per il contesto territoriale sebbene non direttamente ascrivibili ad illeciti o a fattispecie criminali. Sono moltissimi i fenomeni potenzialmente associabili a questa categoria (gruppi con comportamenti devianti, manifestazioni di inciviltà, ecc.), ma forse quello che si presenta come il più esemplificativo della necessità di operare con strategia e flessibilità è quello legato alla movida e ai cosiddetti distretti del *loisir*.

Se da un lato è un fatto che l'orientamento e l'investimento in termini di politiche pubbliche abbia ricercato nel significato originario del termine "movida" quel dinamismo intellettuale, artistico e culturale che ha caratterizzato la Spagna post dittatura al punto da farne strumento e opportunità di rivitalizzazione di quartieri degradati e in crisi, non vi è dubbio che con il passare del tempo il fenomeno si è sempre più affermato come criticità da contenere e circoscrivere nei suoi effetti. Tutto questo ha costretto il governo locale a doversi misurare con situazioni molto complesse a livello territoriale che ricomprendevano fattispecie molto diverse sia in termini di vitalità sociale e culturale, sia per ciò che concerne le forme di degrado, devianza e illegalità.

Contraddicendo in buona parte un'analisi, in via di principio ampiamente condivisa, che inqua-



dra l'evoluzione dei fenomeni urbani in un contesto fortemente interdipendente la cui gestione richiederebbe quindi capacità di programmazione e di governo, le misure adottate per attenuare gli effetti di disordine, conflittualità e allarme sociale che sono conseguenza degli effetti della movida tendono ad assecondare il discorso pubblico e l'allarme sociale che questo amplifica con una progressiva "securizzazione" delle misure e delle risposte. In questo modo gli effetti più deteriori della movida diventano questione di sicurezza e ordine pubblico, piuttosto che tema che sta soprattutto alla violazione del senso civico e delle regole di convivenza. In altre parole, più che cogliere la contraddizione di un fenomeno che poneva al governo locale il tema della ricerca di un equilibrio tra diritti confliggenti e contrastanti (il diritto al divertimento vs. il diritto al riposo), si è spesso preferito tentare di arginare gli effetti con misure emergenziali. È la stagione delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti che hanno contraddistinto gran parte delle azioni intraprese dalle amministrazioni pubbliche del Paese. A distanza di anni si può dire che nessuna delle misure assunte con approccio emergenziale abbia per davvero reso possibile il governo di un fenomeno che ha mutato in modo strutturale la dimensione spazio-temporiale di una parte della vita delle città.

Laddove si sono prodotti risultati che, seppur non risolutivi, sono stati indubbiamente incoraggianti, lo si deve allo sforzo di promuovere misure diverse e complementari fra loro (regolamenti, presidi, misure negoziate sperimentali soggette a verifica, ecc.).

ESPERIENZE E STRUMENTI

Il controllo di vicinato

Il controllo di vicinato o Neighbourhood Watch è un programma che prevede l'auto-organizzazione tra persone residenti in una stessa zona per controllare l'area intorno alle proprie abitazioni. Il controllo di vicinato pone tra i suoi obiettivi l'aggregazione e la creazione di reti spontanee tra residenti di uno stesso quartiere o comunità al fine di contribuire a rendere i quartieri più sicuri e protetti ma senza sostituirsi alle autorità pubbliche preposte. Nel momento in cui si osserva una possibile attività criminale, i membri sono invitati a riferire alle autorità l'eventuale minaccia e ad evitare di intervenire direttamente. La continua collaborazione con le Forze dell'ordine attraverso segnalazioni e incontri formativi rende l'attività del controllo di vicinato cosa ben distinta dalle ronde.

Il controllo di vicinato nasce negli Stati Uniti a metà degli anni '60 e giunge in Europa all'inizio degli anni '80. Ad ottobre 2014 è stata creata l'EUNWA (*European Neighbourhood Watch Association*) con lo scopo di coordinare le attività dei membri, definire standard e scambiarsi informazioni e buone pratiche. Le esperienze più avanzate si registrano nel Regno Unito. Tra queste, l'organizzazione Crime Concern UK che collabora con il Ministero degli Interni britannico e promuove iniziative specifiche come i programmi *Neighbourhood Watch* e *Safer Cities* oltre che misure di sviluppo locale volte a migliorare il benessere dei residenti, la coesione sociale e di conseguenza la sicurezza urbana (FESU, 2018).

In Italia si stima che siano attivi circa 1760 gruppi di controllo di vicinato distribuiti in 330 Comuni. Cifre fornite dagli stessi gruppi parlano di un totale di circa 57.500 famiglie aderenti, di cui 9.800 solo in Emilia-Romagna. In particolare, in questa Regione la provincia con la maggiore concentrazione di gruppi, pari a quasi il 50% del totale, è quella di Modena.

I gruppi di controllo di vicinato fanno riferimento a tre principali associazioni:

1. Associazione Controllo del Vicinato - ACdV¹
 2. Associazione Nazionale Controllo di Vicinato - ANCDV²
 3. Italian Neighbourhood Watch Association - INWA³
- Di queste, la ANCDV e l'INWA sono nate a ini-

zio 2018 sulla spinta della direttiva del Ministero dell'Interno⁴ che indicava l'obiettivo della promozione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile da perseguire anche mediante monitoraggio attivo da parte di soggetti privati, associazioni, comitati di cittadini costituiti ad hoc. Le diverse associazioni normalmente pubblicano e distribuiscono agli aderenti Manuali di "Sicurezza Residenziale", oltre a brochure, vademecum e altre pubblicazioni utili allo sviluppo della prevenzione passiva e alla crescita dei gruppi di controllo di vicinato. Spesso propongono anche moduli formativi, anche online, destinati ai coordinatori dei gruppi di controllo di vicinato.

Un'esperienza interessante è il progetto "Controllo del Vicinato: il contributo del cittadino alle politiche di sicurezza" realizzato a Lucca e premiato nella prima edizione del "Premio Nazionale per la Sicurezza Urbana" promosso dal Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU). Nel progetto il protagonismo dei cittadini va di pari passo con una stretta sinergia tra l'amministrazione locale e le autorità di pubblica sicurezza. A marzo 2018 il Comune ha lanciato una nuova app per smartphone (CDV – Lucca), sviluppata dall'Associazione Controllo di Vicinato, che permette ai cittadini di connettersi in tempo reale in rete con i membri dell'associazione attivi sul territorio e con la Polizia municipale.

Oltre ad una sezione contatti e una sezione dedicata al funzionamento dei gruppi di controllo di vicinato, la App prevede due sezioni tematiche:

- Alert & News: si tratta di una sezione collegata ad altri portali del Comune di Lucca che consente di effettuare segnalazioni sulla sicurezza e sui problemi ambientali;
- Casa sicura: si tratta di una sezione che presenta consigli pratici per rendere più sicura la propria abitazione.

1. <https://www.acdvevents.it>; <http://www.controllodelvicinato.it>

2. <https://www.ancdv.it/web/>

3. <http://www.inwa.it>

4. Emanata in risposta al decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", convertito con legge 18 aprile 2017, n. 48.

FOCUS

Come usare in modo efficace la videosorveglianza

Da molti anni le telecamere sono impiegate dai Comuni per varie finalità di sicurezza: prevenzione e repressione della criminalità, protezione di beni e spazi pubblici, contrasto di illeciti ambientali, controllo stradale, sicurezza sui mezzi di trasporto.

La legge n. 48/2017 ha riportato alla ribalta l'utilizzo dei sistemi di videosorveglianza nell'ambito delle linee generali per la promozione della sicurezza integrata e dei Patti per l'attuazione della sicurezza urbana (si veda il cap. 1, par 1.4). La videosorveglianza è individuata come uno degli ambiti prioritari dei Patti e strumento principale di prevenzione e repressione della criminalità nelle aree a rischio. Inoltre, per il triennio 2017/2019 sono state previste importanti risorse statali a sostegno dei Comuni che intendano adottarle¹. Le tecnologie di controllo del territorio rappresentano uno strumento utile alla strategia locale di sicurezza a condizione che la decisione di ricorrervi poggi su una valutazione che consideri:

- il grado di adeguatezza e utilità delle telecamere nel rispondere alle esigenze di sicurezza del territorio. Ciò implica un'analisi puntuale delle caratteristiche del contesto dal punto di vista dell'incidenza e della diffusione dei fenomeni di criminalità che consenta di individuare, sulla base dei problemi reali, le misure più adeguate con un'attenzione al rapporto costi/benefici;
- l'integrazione tra telecamere e altre misure di prevenzione che possono amplificare l'impatto positivo della videosorveglianza sulla vivibilità e sicurezza degli spazi urbani, quali interventi di riqualificazione urbana, potenziamento dell'illuminazione pubblica, lavori di manutenzione di strade o spazi pubblici. L'integrazione parte dalla consapevolezza che come misura di prevenzione situazionale la videosorveglianza è efficace solo per specifiche finalità (deterrenza crimini contro la proprietà, funzione di detection) e in determinate circostanze o luoghi;
- la necessità di un approccio integrato. Gli studi di valutazione sull'efficacia dei sistemi tecnologici sottolineano che, essi contribuiscono alla prevenzione e al contrasto della criminalità, se non sono l'unica misura adottata. L'approccio

integrato è uno dei fattori di successo delle politiche di sicurezza. Per modificare in positivo le condizioni del contesto bisogna agire in maniera sinergica e complementare: così come le cause che determinano insicurezza sono molteplici, anche le risposte devono essere diverse;

- la protezione dei dati personali nell'utilizzo concreto della tecnologia. È fondamentale adottare modalità operative di raccolta, gestione e trattamento dei dati personali, informazione e accesso ai dati fondate sul pieno rispetto delle normative nazionali ed europee in tema di tutela della privacy, rispetto dei diritti e delle libertà individuali, trasparenza (FESU, 2010);

- la valutazione dell'investimento richiesto, umano e/o tecnologico. Al di là degli aspetti tecnici, l'efficacia dei sistemi tecnologici richiede un investimento sul personale incaricato che deve essere formato e competente alla visione, gestione e utilizzo delle immagini;

Occorre quindi un'adeguata formazione agli operatori sulle finalità del sistema, sul suo funzionamento e sulla normativa di riferimento in materia di videosorveglianza;

- la collaborazione tra Stato, soggetti privati e istituzioni locali che contribuisca a rafforzare il raccordo su questioni afferenti l'ordine pubblico e la sicurezza. La legge 48/2017 definisce strumenti e modalità per rendere effettiva la cooperazione interistituzionale tra Forze dell'ordine e polizie locali attraverso scambi informativi, gestione comune dei sistemi di videosorveglianza e interconnessione delle sale operative. Una sicurezza integrata che guarda anche al coinvolgimento di soggetti privati al fine di giungere a realizzare una mappatura condivisa di tutte le dotazioni tecnologiche di proprietà pubblica e privata presenti sul territorio.

1. Decreto Ministero dell'Interno del 31 gennaio 2018 relante "Definizione delle modalita' di presentazione delle richieste di ammissione ai finanziamenti da parte dei comuni, nonche' i criteri di ripartizione delle relative risorse" (GU n.57 del 9-3-2018) https://www.asaps.it/downloads/files/Decreto_Ministero_Interno_31_gennaio_2018.pdf

ESPERIENZE E STRUMENTI

Il contrasto alle forme devianti di uso dello spazio pubblico: il progetto "Dare un posto al disordine" a Genova

Tra il 2015 e il 2017, il Comune di Genova ha promosso il progetto "Dare un posto al disordine" sperimentando alla Maddalena, uno dei più problematici Sestieri del Centro Storico, un servizio di mediazione territoriale svolto da un'équipe multidisciplinare di prossimità esperta nella gestione dei conflitti. Il progetto, finanziato dalla fondazione Compagnia di San Paolo e realizzato in partenariato con associazioni e cooperative attive sul territorio, con il supporto metodologico di Amapola, ha vinto nel 2016 il Premio nazionale del Forum italiano per la Sicurezza Urbana (FISU).

Il progetto nasce dalla volontà di rispondere alle problematiche di disordine urbano che minano la vivibilità del Sestiere della Maddalena.

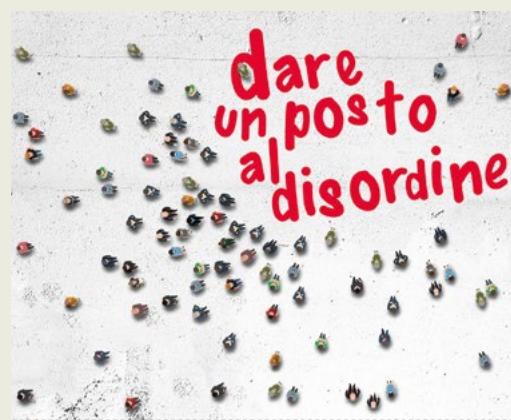
Gli interventi territoriali sono stati messi in atto da una équipe composta da operatori della Polizia municipale e da mediatori sociali. L'équipe, sia per le caratteristiche di composizione, sia per il modello organizzativo adottato, ha rappresentato una configurazione innovativa di "presidio leggero" con l'obiettivo di gestire le criticità in un'ottica di mediazione e ricomposizione.

La presenza della Polizia municipale ha contribuito notevolmente a qualificare l'azione di prossimità sia intervenendo in caso di episodi illegali, sia garantendo la necessaria "moral suasion" rispetto a comportamenti devianti o irregolari. Complementare a tale funzione, la presenza dei mediatori sociali ha facilitato l'aggancio e la relazione con gruppi e presenze disturbanti e l'équipe ha rappresentato un punto di riferimento per i cittadini, le realtà sociali ed economiche del Sestiere.

I risultati sono stati positivi sia dal punto di vista della possibilità di incidere sulle *policies* dell'Amministrazione comunale sia per l'innovazione introdotta nella relazione con gli attori sociali, economici e istituzionali che vivono e operano nel Sestiere della Maddalena.

Le forme di presidio, così come la funzione protattiva degli operatori dell'équipe, pur nelle difficoltà del contesto, hanno permesso di presi-

diare alcune delle principali criticità in termini di disordine urbano, contribuendo in molti casi ad alleggerire la tensione e ad individuare azioni preventive in grado di rappresentare una risposta più efficace.



Il quartiere della Maddalena è uno dei più antichi e vivaci della città: abitato da persone di diversa età e provenienza geografica, costellato di piccoli negozi e di botteghe gestite da italiani e cittadini di origine straniera, di bistrò e di ristoranti, è sede di un teatro, di un asilo nido e di diverse associazioni culturali e reti di cittadini impegnati sui temi della qualità delle relazioni comunitarie, della giustizia sociale, della legalità.

Una tale ricchezza contiene necessariamente degli elementi di contraddizione: molte culture, diverse generazioni, diversi modi di intendere le relazioni, il godimento del tempo libero e l'uso degli spazi producono a volte tensioni, insofferenza, frustrazione.

Questo progetto affronta le situazioni più problematiche per rendere più vivibile il quartiere:

- creando momenti in cui persone con storie ed esigenze differenti possano parlarsi con franchezza, aiutati da professionisti che permettano l'emersione dei differenti punti di vista;
- traducendo i risultati di questi incontri in patti condivisi sui comportamenti da tenere e su quali miglioramenti concreti si possono ottenere col lavoro comunitario.

Il progetto opera attraverso un'équipe composta da mediatori, Polizia Municipale ed operatori sociali e vede un impegno forte dei promotori per garantire il rispetto dei risultati del percorso.



ESPERIENZE E STRUMENTI

Le aree di libero scambio a Torino

Tra i fenomeni che investono la responsabilità del governo locale vi sono quelli legati alle forme con le quali avviene la vendita di oggetti usati, spesso conseguenza di raccolta di rifiuti solidi urbani, che se non opportunamente gestite possono produrre disordine urbano, allarme sociale, conflitti, abusivismo e illegalità. Si tratta di attività che afferiscono a quanto in passato era normato all'art. 121 del Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), laddove veniva sottoposta ad autorizzazione dell'autorità locale di pubblica sicurezza ogni attività di strada afferente a quei mestieri tradizionalmente definiti di cenciaiolo, rigattiere, robivecchi, ecc. Con l'abrogazione dei commi 1 e 2 dell'art. 121 del TULPS, ad opera del DPR 28 maggio 2001 n. 311, è di fatto venuta meno la possibilità di normare e autorizzare queste attività, ponendo soprattutto all'Amministrazione locale il problema di come governare un fenomeno diffuso, complesso e al contempo di grande rilevanza sia per gli effetti sociali, sia per il valore economico e ambientale che questa filiera dell'usato ha assunto nel più vasto scenario dell'economia circolare. Di fronte a questi problemi, non sono mancati casi nei quali l'azione pubblica ha scelto la repressione di un fenomeno che non aveva più la cornice autorizzativa del TULPS o ha richiesto agli operatori di regolarizzarsi diventando venditori professionali. Entrambi gli approcci non hanno prodotto esiti positivi, probabilmente perché non in grado di misurarsi con un fenomeno sociale originato per la più parte dalla necessità per molti di ricercare una forma di sostentamento. In questo quadro, la risposta più efficace data da molte amministrazioni locali, uniformemente distribuite sul territorio nazionale, è stata l'istituzione di aree di libero scambio tra operatori non professionali dove organizzare "mercati delle pulci". Tale misura si è qualificata quale risposta concreta alla necessità di regolare un fenomeno che se non gestito può determinare aspri conflitti tra gli operatori commerciali di prossimità, i residenti e le persone – stranieri, ma non solo – che traggono dalla vendita di merce usata e recuperata un piccolo reddito di sussistenza. Queste esperienze trovano la principale base giuridica negli interventi

per l'incentivazione delle buone prassi di riuso e riciclo degli oggetti usati e per la "valorizzazione a fini ecologici del mercato dell'usato" previsti dalla legge n. 13 del 27 febbraio 2009. Come detto, sono molte le esperienze italiane di aree di libero scambio, ma è a Torino che si deve il primo progetto organico quale soluzione per un fenomeno diffuso e storicamente radicato quale quello del mercato dell'usato del Balôn nell'area di Porta Palazzo. Questo mercato delle pulci ha origini antiche e si svolge regolarmente ogni sabato dalla metà dell'800. Tradizionalmente è aperto a operatori professionali (antiquari, mobilieri, ecc.), operatori del proprio ingegno, artisti e musicisti, hobbisti e operatori non professionali. Si tratta complessivamente di migliaia di operatori per un mercatino che accoglie decine di migliaia di visitatori ogni sabato. Per risolvere il problema derivante dall'impossibilità di autorizzare gli operatori non professionali per effetto dell'abrogazione dell'art. 121 del TULPS, e al contempo nel tentativo di contrastare fenomeni di abusivismo e illegalità, nel 2006 il Comune di Torino ha deliberato la nascita di un'area di libero scambio in una porzione del territorio di Porta Palazzo, affidandone la gestione ad una associazione nata per iniziativa degli operatori non professionali. È questo il carattere più innovativo di un progetto che si è fondato sull'azione di accompagnamento e di capacitazione di soggetti vulnerabili, i quali, costituiti nell'associazione Vivibalôn, si sono dimostrati in grado di gestire da più di 10 anni un mercato che conta ogni settimana più di 500 operatori e migliaia di visitatori, producendo reddito, socialità, vivibilità ed entrate di COSAP e TARI per la Città di Torino.



ESPERIENZE E STRUMENTI

La riqualificazione del "Garibaldi 2" a Calderara di Reno (Bologna)

L'oggetto della riqualificazione consiste in un complesso edilizio realizzato negli anni Settanta (il residence Garibaldi 2) che ha subito in pochi anni un processo di rapido degrado, caratterizzato da attività illecite e criminali.

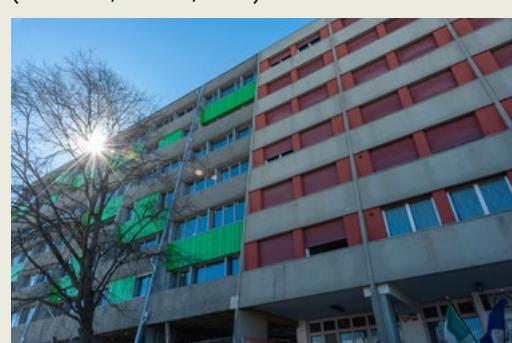
Pensato in origine come struttura ricettiva destinata ad accogliere il personale temporaneo richiamato dalla forte espansione industriale della zona, il residence era organizzato in 194 monolocali di ridotta metratura, dai 35 ai 40 mq. L'utilizzo improprio dei monolocali, avvenuto fin dall'inizio, lo ha trasformato in breve tempo in un'unità a scopo residenziale. La peculiare condizione di isolamento dal resto della città con conseguente carenza di servizi nelle vicinanze, la particolare tipologia edilizia che ha reso l'immobile particolarmente vulnerabile in assenza di una gestione adeguata (impossibilità di controllare gli accessi, corridoi di distribuzione lunghissimi e anonimi, porticato a setti murari di cemento armato che impediva la visibilità), unita al regime proprietario estremamente frazionato, hanno comportato un progressivo degrado del complesso. Il Garibaldi 2 era caratterizzato pertanto da: concentrazione di abitanti abusivi, sovraffollamento con conseguenti problemi agli impianti idrici e sanitari generati dal carico urbanistico imprevisto, presenza di prostituzione e di attività illecite, tutti fenomeni che hanno richiesto un intervento coordinato su più fronti (Bacchini, Zanelli, 2010).



Per la riqualificazione del complesso sono stati attivati dalla Regione Emilia-Romagna gli strumenti tipici degli anni '90 per far fronte a degrado dell'ambiente urbano, mancanza di servizi, disagio sociale e precarietà abitativa: i Programmi di riqualificazione urbana (PRU) di cui alla l.r. n. 19/1998, e i Progetti pilota di indirizzo per gli interventi regionali nelle politiche di sicurezza. L'attività di riqualificazione ha previsto il coinvolgimento di molteplici attori in un'ottica d'integrazione intersetoriale delle competenze.

- Fin dall'inizio il progetto si è concentrato su 5 diversi ambiti di attività:
1. urbanistica: azioni per contrastare l'isolamento del residence dal contesto urbano (come ad esempio attraverso un percorso ciclo-pedonale), e per inserire nuove funzioni complementari in termini di uso e orari (supermercato, bar, esercizi commerciali);
 2. sorveglianza: spazi ricavati all'interno del complesso sono stati destinati a sede della Polizia municipale, permettendo così di rafforzare il controllo formale sull'immobile;
 3. riqualificazione edilizia tramite il frazionamento dell'immobile in diversi edifici, la ri-progettazione degli spazi comuni, l'accoppiamento degli alloggi in unità di dimensioni maggiori;
 4. gestione e accompagnamento sociale per garantire un adeguato mix sociale di abitanti/utenti, inserire alloggi di ERP, provvedere a gestioni separate degli edifici, accompagnare gli abitanti nella fase di transizione;
 5. supporto giuridico-amministrativo per consentire l'intervento pubblico su proprietà private.

Nonostante le difficoltà di attuazione riscontrate nel corso del programma e l'ingente investimento economico necessario per un intervento di riqualificazione così complesso (circa 9 milioni di euro dalla Regione e quasi altrettanti dal Comune), il Garibaldi 2 costituisce un esempio positivo di un approccio integrato e di un lavoro congiunto e costante tra Amministrazione locale, Forze dell'ordine e cittadini che hanno permesso di trovare una strada al superamento di una situazione particolarmente critica.



ESPERIENZE E STRUMENTI

Le aree residuali del Programma Urban

Urban Barriera (2011-2015) è un programma di sviluppo urbano finalizzato a innescare un processo di miglioramento complessivo dell'area di Barriera di Milano, quartiere storico della zona Nord della città di Torino. Tecnicamente si tratta di un PISU, un Programma Integrato di Sviluppo Urbano (costo complessivo: 35 milioni di euro), redatto dalla Città di Torino e finanziato per 20 milioni dalla Regione Piemonte (fondi Por Fesr 2007-2013), e per la restante parte da fondi comunali o da ulteriori accordi con Stato e Regione per la realizzazione di interventi specifici.

Il programma, composto da 34 interventi, è stato l'esito di un processo, durato quasi due anni, che ha visto il coinvolgimento dei settori tecnici della Città, per la parte progettuale, e del territorio, che ha raccolto ed esposto le proprie istanze. Urban Barriera di Milano ha agito sul piano fisico-ambientale, economico-occupazionale, socioculturale e attraverso una forte azione di comunicazione e accompagnamento sociale.

Un ambito specifico del progetto si è concentrato sulla riqualificazione delle cosiddette aree residuali del quartiere. Si tratta di porzioni minime di territorio, all'interno del tessuto urbano, risultato di sovrapposizioni di opere di urbanizzazione diverse, di norma fortemente utilizzate dal quartiere ma poco attrezzate.

Inizialmente è stata condotta un'analisi preliminare in cui sono stati intervistati i soggetti formali (circoscrizione, scuole, associazioni, comitati) ed informali (abitanti del quartiere, fruitori, commercianti) per valutare lo stato di fatto delle diverse zone del quartiere. Tra le variabili analizzate rientravano: analisi dei flussi pedonali, tipo di attività svolta nelle diverse ore della giornata; caratteristiche e qualità dello spazio; inserimento ambientale; accessibilità; spazi di socializzazione; fattori sociali (mix sociale, etnico, fasce d'età), attrezzature ed elementi di arredo urbano. Una volta identificate le aree residuali prioritarie per l'intervento, si è dato avvio alle attività di riqualificazione.

Un esempio è costituito dall'area verde Giulio Cesare/Spontini, un'area dotata di alberature, panchine e spazio gioco bimbi riconosciuta e fruita come spazio di sosta e socializzazione. Al suo interno era presente un basso fabbricato

di proprietà comunale dismesso e fatiscente. È stata effettuata la demolizione, sono stati risistemati e integrati i giochi esistenti ed aggiunte nuove funzioni per bambini e adolescenti (palco – tennis da tavolo – area gioco palla) e aree so-sta attrezzate con tavoli e nuove sedute. Sono stati realizzati arredi e rivestimenti dai colori chiari, zone a pavimentazione permeabile in terra stabilizzata e piantumazione di specie autoctone a basso consumo di acqua e moderata manutenzione.

Un altro esempio è l'area Sesia-Montanaro, un luogo destinato alla viabilità, non funzionale alla distribuzione dei flussi, e solo in parte destinato alla viabilità pedonale, circondato, inoltre, quasi integralmente dalla presenza di automobili, parcheggiate o in movimento. In questa zona il progetto ha predisposto una banchina rialzata lunga tutta l'area, riservando lo spazio minimo necessario al percorso veicolare protetto da paletti dissuasori e favorendo un maggiore e funzionale utilizzo della zona per i pedoni. Sono state inoltre realizzate nuove pavimentazioni, il rinnovo dell'illuminazione e l'installazione degli arredi necessari per la sua nuova funzione. La creazione di nuovi spazi di uso collettivo ha consentito la riqualificazione complessiva del quartiere, consentendo inoltre il recupero nel tessuto urbano di luoghi in precedenza utilizzati in modo improprio e quasi esclusivamente ad uso dalle automobili.



3.3 Il rapporto istituzioni-cittadini nella produzione di sicurezza: tra partecipazione e sussidiarietà orizzontale

Le città contemporanee stanno affrontando scenari complessi di cambiamento, specialmente sul piano sociale, demografico, economico, culturale e dello sviluppo urbano. Si delineano nuovi e più articolati bisogni cui far fronte con minori risorse e soprattutto emerge una nuova domanda di politiche e di servizi: per una migliore convivenza, per una maggiore sicurezza, per una sanità più efficiente, per una mobilità sostenibile, servizi alle persone sempre più personalizzati e di qualità.

In questo quadro il ruolo dell'ente pubblico non può più limitarsi ad essere quello di mero "produttore di servizi", ma si è via via trasformato evolvendo nella direzione della "co-progettazione e coproduzione di politiche pubbliche". Da più parti si chiede alle amministrazioni locali di agire la responsabilità pubblica attraverso processi decisionali inclusivi e trasparenti che consentano di affrontare le questioni cittadine in maniera aperta e collaborativa, e di rispondere tempestivamente ai cambiamenti in corso.

I destinatari delle attività pubbliche, che in passato erano ritenuti come soggetti passivi rispetto all'azione amministrativa, semplici utenti cui fornire prestazioni di vario genere, oggi, anche grazie alle iniziative in tema di amministrazione aperta, sono considerati interlocutori privilegiati con i quali l'ente pubblico si deve rapportare, confrontare e che deve coinvolgere nell'agire pubblico. Vi è una maggiore consapevolezza che i cittadini che si interessano alla vita della città e hanno gli strumenti per contribuire all'amministrazione pubblica non sono un ostacolo ma, al contrario, dei facilitatori di soluzioni condivise. I cittadini sono portatori di capacità, conoscenze, competenze ed esperienze che l'amministrazione non può trascurare, ma al contrario deve valorizzare come risorsa per migliorare la comunicazione e il rapporto di co-amministrazione del bene "città" in tutte le sue dimensioni e sfaccettature.

Questo cambio nel rapporto tra istituzioni e cittadini sul piano delle decisioni e delle politiche locali è stato rafforzato di recente anche dagli obblighi in tema di trasparenza, pubblicità e diffusione delle informazioni da parte degli enti pubblici nati nell'ambito delle politiche contro la corruzione il cui obiettivo è promuovere la partecipazione e forme di controllo democratico sulle attività delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. L'accessibilità totale come leva

per assicurare la massima circolazione possibile, sia all'interno che all'esterno dell'ente, alle informazioni che riguardano l'azione amministrativa e per attivare processi di collaborazione tra pubblico e cittadino il quale potrà così contribuire attivamente, attraverso idee, proposte e iniziative, a migliorare l'azione pubblica e i servizi cittadini.

In tale contesto generale, è importante comprendere come si possa creare e consolidare un rapporto tra istituzioni e cittadini sul piano delle decisioni e della gestione di beni pubblici e come le amministrazioni debbano attrezzarsi per previdere processi decisionali partecipativi e dare attuazione alla **sussidiarietà orizzontale**.

Questo è un tema che riguarda molto da vicino la sicurezza urbana per molteplici ragioni. In primo luogo, la sicurezza è stata definita come "bene pubblico afferente alla vivibilità e al decoro urbano" dal già citato d.l. n.14 del 2017, convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48. Sebbene sia privo di una connotazione giuridica, tale riconoscimento è importante perché per la prima volta si riconosce il valore della sicurezza come bene che interessa e accomuna l'intera comunità da cui discende la necessità che alla sua costruzione, mantenimento e tutela concorrono tutti i componenti della comunità, individualmente e collettivamente.

In secondo luogo, in sede di conversione in legge, accanto alla tradizionale cooperazione di tipo verticale tra livelli di governo vi è un richiamo esplicito alla collaborazione con i privati. Si prevede, infatti, che il sistema della sicurezza urbana possa svilupparsi attraverso un approccio integrato di tipo orizzontale che coinvolge cittadini volontari, enti e associazioni locali ai fini della tutela e salvaguardia dell'arredo e del verde urbano e della promozione dell'inclusione e solidarietà sociale (art. 5, comma 3 lettera a) e c-bis d.l. 14/2017). L'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, attraverso il coinvolgimento di cittadini e realtà dell'associazionismo e del volontariato, è considerata una leva strategica per attuare in modo efficace una serie di interventi sociali in grado di contribuire ad aumentare i livelli di sicurezza reale e percepita.

Infine, la normativa ma soprattutto le politiche per la sicurezza messe in atto con successo dalle amministrazioni comunali sono concordi nell'indicare la collaborazione tra istituzione comunale e cittadini come uno strumento di governance della sicurezza a livello locale utile tanto a valorizzare il rapporto di prossimità con la cittadinanza quanto a dar prova di una presenza istituzionale diffusa sul territorio comunale - talvolta trascurata - che, invece, è necessaria per rispondere alle domande di sicurezza dei cittadini.

Il richiamo al principio di sussidiarietà traccia una linea di demarcazione rispetto ad altre forme di partecipazione messe in campo dagli enti locali. Nelle amministrazioni locali italiane esistono oramai numerosi strumenti diretti a favorire la collaborazione attiva dei cittadini. Tali strumenti hanno trovato ampio utilizzo in differenti ambiti delle politiche urbane e in particolar modo in quelli afferenti allo sviluppo locale, sociale e territoriale che molto hanno a che fare con la promozione della sicurezza e vivibilità nei quartieri cittadini. Si pensi, ad esempio, alle esperienze di bilancio partecipativo, alle iniziative di coinvolgimento dei cittadini negli interventi di riqualificazione urbana fino ai forum e alle piattaforme web di consultazione pubblica in uso in alcune città. Alcuni di questi strumenti promuovono spazi di confronto e ascolto degli abitanti nella fase di ideazione, progettazione o scelta di interventi mirati a migliorare la sicurezza (è il caso, ad esempio, di strumenti quali il bilancio partecipativo o dei percorsi di progettazione partecipata di spazi pubblici), altri invece valorizzano la partecipazione pubblica come stimolo per innovare le modalità tradizionali di comunicazione, lettura e emersione di nuovi bisogni della cittadinanza (è il caso, ad esempio, della diffusione di piattaforme di consultazione per individuare priorità e di strumenti informali quali le social street o i gruppi facebook di quartiere).

Rispetto a iniziative di partecipazione che riguardano prevalentemente la fase di scelta dell'azione pubblica, la sussidiarietà orizzontale si colloca ad uno step successivo del processo di coinvolgimento della cittadinanza, che è quello dell'attuazione di politiche, della gestione di un servizio o di un'attività, della realizzazione concreta di interventi e progetti sul territorio. La sussidiarietà si configura quindi come una nuova modalità di dare risposta a problemi di interesse generale, un diverso modo di occuparsi delle questioni cittadine che vede come responsabili da un lato le amministrazioni pubbliche e dall'altro i cittadini, singoli o attraverso raggruppamenti variamente intesi (associazioni, comitati, gruppi informali).

Per un'amministrazione locale scegliere di seguire la strada della sussidiarietà come strumento di cittadinanza attiva significa adottarla come modalità di intendere l'attuazione delle politiche cittadine in modo trasversale a diversi settori dell'azione pubblica, come modalità qualificata dell'amministrare e come scelta politica di governo complessivo di un territorio. Per i cittadini significa non essere soltanto ascoltati, ma essere coinvolti in modo più diretto e strutturato all'interno dei processi del governo cittadino di cui sono parte integrante.

In questa direzione va quella pluralità di esperienze sviluppatesi negli ultimi anni in varie città italiane che valorizzano la condivisione della responsabilità e l'attivazione di modalità collaborative finalizzate a migliorare la qualità dei servizi cittadini con un'attenzione alla trasparenza e *accountability* pubblica. Tra gli esempi più significativi di attuazione del principio della sussidiarietà vi sono i patti di convivenza stipulati con la cittadinanza o i patti di collaborazione in cui cittadini o gruppi sono responsabili direttamente nella gestione di beni comuni urbani (si veda il box sui patti di collaborazione, p. 60).

Interessanti e innovative da questo punto di vista sono le esperienze di monitoraggio civico, una forma di partecipazione pubblica in cui gruppi di cittadini condividono metodi e strumenti per verificare come vengono spesi i soldi pubblici attraverso attività di raccolta, approfondimento scambio di proposte (si veda il box di seguito "Il monitoraggio civico: dai cantieri alle manutenzioni urbane"). Il valore aggiunto di queste nuove forme sta nel favorire una maggiore collaborazione tra le amministrazioni e i cittadini coniugando partecipazione, trasparenza e *accountability*.

Il coordinamento e l'inclusione di più attori nell'attuazione di processi decisionali, specialmente su un tema delicato come quello della sicurezza urbana, apre a tante e diverse questioni che hanno a che fare con il sistema di regole da definire o da modificare, con la complessità dei ruoli, con il governo dei processi, con la mediazione di interessi e visioni diverse. È una scelta che sul medio-lungo periodo dà risultati di grande efficacia, ma richiede di saper gestire un processo che non è né semplice né lineare.



ESPERIENZE E STRUMENTI

Il monitoraggio civico: dai cantieri alle manutenzioni urbane

Il monitoraggio civico è una nuova forma di partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche in cui gruppi di cittadini condividono metodi di lavoro, strumenti e attività per verificare come vengono spesi i soldi pubblici. Gli interventi monitorati possono riguardare progetti, lavori e opere pubbliche di tipologia, settore ed entità differente.

Può nascere su iniziativa spontanea di alcuni cittadini che decidono di occuparsi di un determinato progetto o intervento pubblico (di solito nel Comune dove abitano) e si organizzano per saperne di più, raccogliendo dati e informazioni utili a capire come procede e quali impatti ha sul territorio o su specifici beneficiari. L'attivazione è facilitata dalla prossimità ai lavori monitorati e dalla volontà di contribuire a migliorare la qualità di vita della comunità di appartenenza.

Il monitoraggio civico comprende attività di verifica e di controllo, ma anche raccolta di idee e proposte sugli interventi oggetto di finanziamenti pubblici.

L'attività di monitoraggio ruota intorno alla disponibilità di dati sui lavori monitorati che le amministrazioni pubbliche rendono disponibili online, possibilmente in formato aperto, in modo che siano facilmente accessibili, comprensibili e riutilizzabili. Sulla base dei dati condivisi, i cittadini possono monitorare in modo sistematico e "informato" come l'ente pubblico sta portando avanti i lavori, mettere a disposizione idee, consigli e proposte "dal basso".

Le informazioni pubbliche sono una precondizione affinché la partecipazione attraverso il monitoraggio civico possa avvenire in modo strutturato e utile per i cittadini - che imparano cosa vuol dire essere cittadini informati e consapevoli - e per l'amministrazione pubblica - che impara come sviluppare un dialogo collaborativo con cittadini attivi, integrando i dati in suo possesso con quelli raccolti dai cittadini.

In Italia una delle iniziative più strutturate è la piattaforma Monithon¹, un'iniziativa indipendente di monitoraggio civico dei progetti finanziati dalle politiche di coesione basata sui dati del portale OpenCoesione nata nel 2013 come "maratona di monitoraggio civico" dei finanziamenti pubblici. Monithon mette a disposizione

di ricercatori, esperti, giornalisti e cittadini un vasto patrimonio di dati, approfondimenti e report di monitoraggio realizzati da gruppi di cittadini attivi attraverso la piattaforma online che diventa un vero e proprio "media civico" condiviso e in continuo ampliamento.

Sulla scia di Monithon, nel 2013-2014, è nato "A scuola di Open Coesione"², un progetto di didattica sperimentale che coinvolge gli istituti superiori italiani dando agli studenti la possibilità di diventare cittadini attivi e consapevoli attraverso attività di ricerca e monitoraggio civico di un specifico progetto finanziato con risorse pubbliche scelto da loro.

Un'esperienza sperimentale di monitoraggio civico applicato alle politiche cittadine è quella avviata nel 2018 dal Comune di Settimo Torinese in collaborazione con la società municipalizzata Patrimonio s.r.l., concessionaria dei servizi di manutenzione urbana, e il supporto di Amapola. Due gli elementi che rendono quest'iniziativa innovativa e interessante per altri Comuni: il primo è che l'idea di avviare un progetto su questo tema nasce dalla volontà dell'Amministrazione comunale di "aprirsi" ai cittadini coinvolgendoli in attività di monitoraggio degli interventi di cura e manutenzione urbana: pulizia vie e parchi, verde pubblico, illuminazione stradale, ripristino strade, rifiuti. I monitori civici sono cittadini volontari che, dopo una breve formazione, monitorano i lavori a Settimo, inviando le segnalazioni delle criticità riscontrate su una apposita pagina Facebook e su una piattaforma online che consente la geolocalizzazione delle segnalazioni.

Il secondo aspetto innovativo è che le attività svolte dei cittadini sono parte di un percorso di confronto collaborativo tra monitori civici e personale di Patrimonio che, sulla base delle segnalazioni, si confrontano sulle priorità di intervento e su come migliorare i servizi manutentivi su un piano di parità tra cittadini e istituzione pubblica.

1. Monitoring Marathon, www.monithon.it

2. A scuola di OpenCoesione (ASOC)-Open Data, Monitoraggio civico, Politiche di coesione nelle scuole italiane (www.ascuoladiopencoesione.it)

ESPERIENZE E STRUMENTI

I patti di collaborazione

La città di Bologna è la prima città italiana ad aver adottato nel 2014 il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani come piazze, cortili, portici, aiuole, parchi e aree verdi, scuole. Ad oggi sono 184 i Comuni italiani che hanno adottato un regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni¹ per favorire la condivisione delle responsabilità nella cura e nella rigenerazione della città permettendo agli abitanti di attivarsi in prima persona grazie alla stipula di patti di collaborazione.

Patti e Regolamento sono strumenti strettamente legati l'uno all'altro: i patti di collaborazione costituiscono la "sostanza" del Regolamento, senza i quali quest'ultimo rimarrebbe una mera dichiarazione di principio; a sua volta, il Regolamento offre ai patti la cornice indispensabile per dare attuazione ad un modello di amministrazione condivisa fondato sul principio di sussidiarietà (art. 118, ultimo comma, della Costituzione).

I patti di collaborazione sono accordi scritti stipulati tra Comune e cittadini, singoli o associati (comitati, associazioni, gruppi spontanei), che hanno per oggetto l'attività di cura, rigenerazione, gestione di uno spazio o un bene pubblico con l'obiettivo di riqualificarlo, renderlo più bello e vivibile e di valorizzarne l'uso collettivo. È disponibile un testo-tipo di regolamento con i principi, le modalità operative e un elenco esemplificativo delle attività più comuni che può essere adattato e integrato da ciascuna Amministrazione.

Nell'esperienza concreta in diverse realtà comunitarie italiane, i patti si sono rivelati uno strumento flessibile, modulabile e di facile attivazione che aiuta le amministrazioni comunali ad intercettare le proposte dei cittadini e a concretizzarle in modo rapido e senza eccessive rigidità e formalismi. La maggior parte dei Regolamenti prevede non soltanto modulistiche predefinite e procedure semplici di presentazione delle proposte - in molti casi compilabili anche online - ma anche modalità di azione da parte degli uffici competenti più snelle rispetto alle procedure amministrative tradizionali, giudicate spesso lunghe e complicate.



Nati per promuovere la partecipazione civica, in alcune città i patti sono diventati veri e propri "catalizzatori di cittadinanza attiva" in quanto facilitano l'aggregazione tra i cittadini e gruppi disponibili a prendersi cura di beni comuni presenti sul territorio. I cittadini attivi agiscono nella comunità anche indipendentemente dal patto di collaborazione, ma il patto fa emergere queste energie sociali positive, le indirizza verso obiettivi comuni, dando loro valore, visibilità e riconoscimento come interlocutori privilegiati dell'Amministrazione pubblica. Al di là del beneficio di avere spazi più curati e vissuti, l'impatto più rilevante ha a che fare con la diffusione di un modo nuovo di intendere il rapporto tra istituzioni, cittadini, associazioni e realtà locali in cui si condividono risorse e responsabilità per gestire la città senza aspettarsi soluzioni dall'alto e atteggiamenti di rivendicazione tout court.

Infine, così intesi, i patti di collaborazione sono anche uno strumento di innovatività e sperimentazione urbana attraverso cui si promuovono nuove pratiche e modalità di uso della città e dei suoi spazi. Il loro contenuto varia in base alle proposte dei cittadini e in funzione alle caratteristiche, competenze e risorse dei soggetti all'interno delle comunità e dei quartieri. Ogni patto è diverso perché propone una soluzione di volta in volta differente e coinvolge in maniera diversa soggetti pubblici e privati.

¹ Dati Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà, www.labsus.org

3.4 Amministrare lo scarto tra percezione e realtà

Come è noto, la richiesta di maggiore sicurezza è connessa alla percezione soggettiva del rischio e quindi alla percezione di vulnerabilità rispetto ad elementi esterni. Allo stesso tempo, tale percezione è condizionata dalla sensibilità o dal grado di tolleranza che un soggetto o un gruppo sociale mostrano verso un dato fenomeno. In altre parole, la percezione di insicurezza non è tanto connessa alla probabilità statistica che un dato evento si verifichi, quanto all'importanza che viene attribuita all'evento in sé. Vediamo un esempio. Le probabilità statistiche di subire o meno un furto nella propria abitazione non sono direttamente correlate alle misure adottate per evitarlo (antifurto, porta blindata, ecc.) quanto piuttosto al contesto in cui l'abitazione si trova. Tuttavia, come la letteratura in materia dimostra, l'adozione di strumenti proattivi di protezione produce un sentimento di maggiore sicurezza indipendentemente dalla loro reale efficacia. Applicando questo esempio ad un ambito più proprio delle politiche pubbliche, si può affermare che sebbene non esista una correlazione diretta tra rischio oggettivo e contesto territoriale (non è vero che passeggiare in un parco di notte è oggettivamente più rischioso che farlo di giorno), ciò che determina maggiore rassicurazione per le persone non è tanto l'annullamento dei fattori di rischio oggettivo, quanto l'attuazione di misure (politiche) che dimostrino

la funzione proattiva che i cittadini si aspettano sia attuata quando si tratta di promuovere la loro sicurezza.

La letteratura è unanime nel ritenere che ciò che produce maggiore insicurezza nei cittadini non è tanto, o non soltanto, il rischio di essere vittima di un reato, quanto piuttosto il sentirsi "ostaggi" di fenomeni di disordine urbano o di presenza disturbanti. Questa cesura nel rapporto tra sentimento soggettivo di insicurezza e fenomenologia criminale ha una manifestazione evidente quando, guardando al problema dal punto di vista delle competenze istituzionali, si osserva che ogni questione viene ricondotta alla sicurezza urbana e a una richiesta di intervento da parte dei sindaci. Difatti, se si osservano i principali fenomeni che concorrono a produrre allarme nella popolazione - primo fra tutti il degrado e la scarsa cura dello spazio pubblico, accompagnati dallo scadere delle relazioni sociali - è proprio nella responsabilità pubblica del governo locale, talvolta persino al di là delle reali possibilità d'intervento, che i cittadini individuano il soggetto cui porre le loro domande di sicurezza.

Con la riforma che ha introdotto nel 1993 l'elezione diretta del sindaco, al primo cittadino è chiesto di affrontare e risolvere ogni questione, di farsi interprete dei disagi dei suoi cittadini, di individuare risposte e soluzioni anche quando queste hanno poco a che fare con l'interesse pubblico. La consapevolezza dei decisorи pubblici locali di trovarsi di fronte a nuovi scenari ha reso neces-



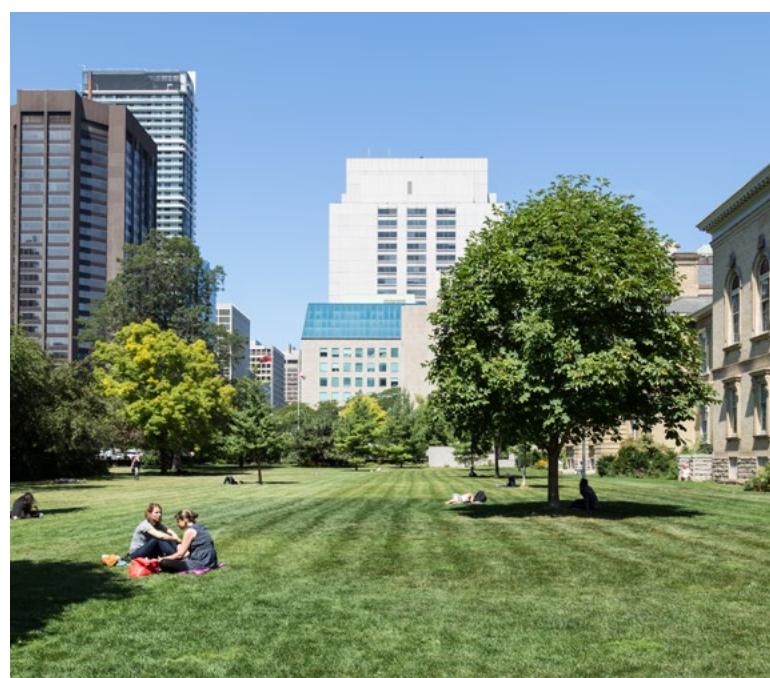
sario definire l'azione di governo come parte di un processo in cui il dialogo con i cittadini e gli attori sociali e istituzionali diventa essenziale per promuovere e condividere visioni, programmi e scelte. Al di là delle diverse sensibilità politiche e culturali, si è affermata l'idea che la gestione della cosa pubblica debba essere parte di un processo di governance in cui la ricerca di una responsabilità comune diviene al contempo ricerca di soluzioni e costruzione di consenso.

Prima di intervenire, un ente locale si trova nella condizione di dover distinguere se gli è chiesto di occuparsi di un problema che ha manifestazioni reali e concrete, come lo spaccio di sostanze stupefacenti - a volte oggetto di allarme sociale anche al di là della criticità oggettiva -, o di una percezione di fragilità che non ha alcun precipitato tangibile.

Emerge, quindi, la necessità che l'ente locale distingua i contorni oggettivi di un fenomeno, gli elementi di allarme sociale, a volte mediatico, e infine le percezioni soggettive di insicurezza. La corretta separazione di questi tre aspetti è il primo passo per sbrogliare la complessa matassa della sicurezza urbana. Perché se si compie questo passo, gli strumenti che si possono mettere in campo cambiano e cambia l'efficacia dell'intervento realizzato. Vi saranno casi dove occorrerà pensare a soluzioni che tengano conto delle condizioni oggettive e materiali dei cittadini o degli spazi che essi vivono. In altri casi, invece, l'intervento richiederà il sapersi far carico dei sentimenti collettivi di insicurezza.

Ci si potrebbe domandare: perché occuparsi delle percezioni e non limitarsi alla forza oggettiva dei fatti?

Se si considerasse solo la realtà così come viene descritta dalle statistiche e dai fatti oggettivi, l'analisi risulterebbe incompleta oltre che incapace di comprendere i sentimenti diffusi di insicurezza e paura delle persone. Quando ci si occupa di questioni che afferiscono alla sicurezza e alla vivibilità urbana, bisogna infatti considerare che esiste uno scarto tra realtà e percezioni, cioè una cesura tra le percezioni di insicurezza e le fenomenologie criminali vere e proprie. Il rapporto non lineare tra percezioni e fenomeni è determinato dal fatto che spesso le percezioni sono influenzate non solo e non tanto dai fenomeni criminali quanto da una molteplicità di altre variabili, quali il contesto territoriale, le condizioni socio-economiche delle persone e le loro esperienze personali pregresse (ad esempio di vittimizzazione), il racconto mediatico sui problemi della sicurezza e le notizie che circolano sui social network.



Il modo in cui sui media tradizionali, e ancora più sui social network, si parla di episodi di cronaca nera o di politiche di sicurezza segue regole proprie, non legate necessariamente ai fatti o al reale andamento dei reati. Evidenziare questo aspetto appare tanto più rilevante considerato che spesso sono le percezioni e le opinioni diffuse nel discorso pubblico sulla sicurezza a influenzare i processi decisionali e le politiche territoriali: talora proprio l'allarme della popolazione e l'acuirsi dell'ansia amplificata dai social media impongono scelte al sistema pubblico, anche al di là delle reali problematiche dei territori, o vengono a determinare istanze, difficilmente governabili, in cui i cittadini pensano di farsi giustizia da sé.

Spesso si assiste ad un atteggiamento ondivago e ambivalente delle politiche pubbliche che da un lato fomentano e inseguono le paure dei cittadini, mentre dall'altro tendono a liquidare tali sentimenti come non ancorati a problematiche reali e quindi non meritevoli di attenzione (spesso dimenticando che, anche laddove non determinate da episodi di microcriminalità, esse sono il prodotto di problemi di degrado urbano, disagio, esclusione e insicurezza sociale).

Dare "dignità" alle paure e alle insicurezze dei cittadini senza esserne travolti appare dunque fondamentale, ma questo richiede una conoscenza delle percezioni, del discorso pubblico e social-mediatico e delle logiche attraverso cui esse si costruiscono. Ciò risulta ancora più complesso nel momento in cui si diffondono notizie in modo virale che non sono verificate o verificabili e che rischiano di causare allarmi del tutto ingiustificati.

FOCUS

Dalle *fake news* agli *hate speeches*, la difficoltà di gestire una informazione non verificata

La diffusione capillare di Internet ha sicuramente favorito l'affermarsi di una società globale più aperta e democratica dove chiunque può far sentire la propria voce. Tuttavia, le potenzialità di tale mezzo devono essere bilanciate con l'esigenza di salvaguardare la sicurezza, i diritti degli individui come la dignità umana, la privacy e la reputazione personale, fermo restando il diritto alla libertà d'espressione. Se, da un lato vi è una forte spinta ad assicurare la pluralità - in alcuni casi anche la sovrabbondanza - delle informazioni, dall'altro il flusso comunicativo viene passato al vaglio di pochi *gatekeepers* (letteralmente, "portieri") che selezionano le notizie da pubblicare tramite l'impiego di algoritmi che, però, non sono in grado di assicurare completamente il grado di attendibilità delle notizie analizzate (Matucci, 2018).

Tra le forme principali che meglio rappresentano i pericoli legati ad una cattiva gestione e diffusione dell'informazione o disinformazione vi sono le *fake news* e il cosiddetto *hate speech* (discorso d'odio).

La diffusione di notizie false in ambito politico può alterare le dinamiche del confronto dialettico fra le posizioni o i partiti, manipolando la pubblica opinione fino al punto di indurla a modificare i propri comportamenti in vista delle proprie scelte personali di vita.

Il discorso d'odio si riferisce a frasi e discorsi che incitano apertamente all'intolleranza e alla violenza nei confronti di una persona o di un gruppo e che possono sfociare in reazioni aggressive contro le vittime (Bortone, Cerquozzi, 2017).

Un sondaggio di IPSOS (2017) condotto periodicamente in diversi Paesi e intitolato *Perils of Perception* mostra che i dati reali su alcuni temi sono quasi sempre molto lontani dalla percezione diffusa, come ad esempio la presenza di musulmani in un Paese, il numero di migranti, il tasso di disoccupazione o l'ammontare della spesa sanitaria¹. Questa erronea percezione della realtà facilita la circolazione di informazioni parzialmente o del tutto false (*fake news*) attraverso la Rete e i social media che permettono di

raggiungere in pochi secondi milioni di persone convogliando malessere, volgarità e odio su alcuni soggetti specifici.

Se da un lato l'analisi della problematica appare relativamente chiara, dall'altro gli strumenti pratici, giuridici e istituzionali (sia delle autorità pubbliche che dei privati) per cercare di arginare gli effetti negativi di *fake news* e *hate speech* devono essere ancora pienamente definiti. Tra le possibilità più facilmente attuabili rientrano forme di controllo "soft" che possano segnalare al lettore contenuti controversi, oggetto di discussione e contestazione o in fase di verifica della loro attendibilità. Tali strumenti possono essere messi in atto tramite la promozione di protocolli di intesa con i grandi intermediari della rete o incentivando l'adozione di forme di autoregolamentazione (Ziccardi, 2016).

La scelta e la selezione dei contenuti da "mettere in quarantena" è un'attività senza dubbio impegnativa e onerosa se si pensa agli enti pubblici. Tuttavia, usare i social network come strumento della strategia di informazione e comunicazione pubblica e agire un controllo maggiore sulle informazioni diffuse attraverso questi canali contribuirebbe notevolmente non soltanto ad innalzare la qualità dello scambio informativo tra istituzione e cittadini, ma anche ad arginare la diffusione di fenomeni e comportamenti violenti, che spesso trovano ampia visibilità proprio nei social network.

L'importanza del tema ha portato il Consiglio d'Europa a promuovere due Risoluzioni (n. 2143 e n. 2144 del 2017) volte a sollecitare i Parlamenti nazionali a porre all'ordine del giorno discussioni per il contrasto di discriminazione e odio in rete e il rispetto dei diritti fondamentali. In Italia il 7 febbraio 2017 è stato depositato il Disegno di legge (Gambaro) n. 2688 contenente "Disposizioni per prevenire la manipolazione dell'informazione online, garantire la trasparenza sul web e incentivare l'alfabetizzazione mediatica".

1. Si veda <https://perils.ipos.com>

3.5 Come comunicare la sicurezza

La gestione e l'amministrazione delle politiche di sicurezza urbana non può prescindere dalla questione di come e perché comunicare sulla sicurezza. Da un lato la comunicazione deve essere particolarmente reattiva e tempestiva per fare fronte ad eventi imprevisti di crisi. Dall'altro occorre stabilire una specifica agenda di comunicazione di più ampio respiro, che includa notizie ed iniziative che rafforzino il ruolo e la presenza delle istituzioni nella gestione della sicurezza a livello cittadino. Per raggiungere tali obiettivi, la strategia di comunicazione deve essere trasversale, cercando di coinvolgere settori diversi della società e della cittadinanza con l'obiettivo non soltanto di "rassicurare", ma anche di dare avvio ad una qualche forma di best practice.

Al tempo stesso una comunicazione efficace dovrebbe essere fatta a monte, cercando di anticipare le possibili problematiche e non solo come reazione al singolo evento di insicurezza/crisi.

Come impostare una comunicazione pubblica adeguata e quali sono i principali ostacoli da affrontare?

Una prima difficoltà quando si tratta di comunicare sulla sicurezza è il problema di identificare quale sia la definizione di sicurezza più adatta (si veda il capitolo 1), visto la generale vaghezza e complessità del tema che varia dalla lotta alla criminalità alla gestione dello spazio pubblico. Pertanto, si rischia di predisporre una comunicazione sulla sicurezza eccessivamente semplicistica o unilaterale, rendendo difficile decidere il punto cruciale su cui il discorso pubblico si deve (o si dovrà) pronunciare.

Un altro problema è dato dal fatto che il tema della sicurezza è particolarmente sentito dalla popolazione, e ciò la rende una tematica mai completamente conclusa o risolta, ma in costante tensione ed alla ricerca di continue risposte. Se a questo si aggiunge il fatto che la domanda di sicurezza è una domanda a crescita costante, a cui per contro non possono essere date soluzioni immediate e definite (salvo scivolare in derive semplificatorie e demagogiche), è evidente quanto sia grande il problema dal punto di vista della comunicazione.

Inoltre, occorre considerare che il contesto della sicurezza è influenzato fortemente da altri attori e logiche che incidono sulle modalità in cui viene comunicato il tema e soprattutto sulle rappresentazioni che producono; ciò vale in primis per le informazioni veicolate dai principali mezzi di comunicazione, siano essi tradizionali (televi-

sione e stampa) o più contemporanei e innovativi (social media, blog, ecc.).

Anche la responsabilità dei media nella selezione delle notizie e nell'utilizzo di un linguaggio eccessivamente allarmistico, ancora più evidente quando si parla di sicurezza, contribuisce ad aumentare il livello generale di paura ed allarme sociale. Possibili strade per evitare logiche del sistema mediatico che spesso risultano in un'eccessiva enfatizzazione delle notizie e in approcci stereotipati, allarmistici, a volte semplicistici al tema sicuritario, potrebbero prevedere un lavoro mirato sulla maggior professionalità dei giornalisti o l'adozione di strumenti di regolamentazione.

Il discorso politico non è esente da analoghe responsabilità. È infatti spesso anche nelle dichiarazioni degli attori politici e nel loro linguaggio che si alimenta un uso strumentale del tema della sicurezza. In un meccanismo di ricerca del consenso si scatena pertanto una sorta di competizione tra chi produce la dichiarazione più sensazionale ed allarmistica, con il rischio di generare confusione da un lato e innescare cortocircuiti nella gestione dei problemi e ricorso a rimedi emergenziali dall'altro. Da questo punto di vista, il ruolo dei policy maker e opinion leader è profondamente influente, dal momento che proprio l'azione combinata del discorso dei media e del discorso politico a produrre effetti deleteri sulle percezioni di insicurezza.

Se in passato la comunicazione istituzionale si scontrava con tempi di reazione eccessivamente lenti e veniva solitamente relegata in secondo piano, oggi, grazie o a causa dell'avvento dei social media, questa lentezza e obsolescenza sono venute meno. In questi ultimi anni, gli amministratori pubblici, con il supporto di professionisti ed esperti della comunicazione, si sono via via resi conto del potere e della necessità di trovare altri e nuovi canali per comunicare direttamente e velocemente con il pubblico e la popolazione, veicolando un'immagine di vicinanza ed efficienza nelle risposte/reazioni. Si assiste ad un sempre maggiore utilizzo sia da parte di singoli sia di enti delle opportunità comunicative offerte dai social network, come dimostrano i numerosi Comuni presenti su facebook, instagram e twitter come strumento per la comunicazione istituzionale o la trattazione di tematiche specifiche. Anche se talvolta ancora "acerba", l'apertura verso i social network anche su temi delicati come quello della sicurezza rappresenta un passo in avanti che dà conto della volontà degli enti di stare al passo con i tempi e di raggiungere target di cittadini tradizionalmente lontani dalla vita politica cittadina.

FOCUS

Alcuni spunti per una comunicazione istituzionale efficace

Una maggiore centralità del discorso istituzionale passa dal compito fondamentale di ridare serietà e rigore al dibattito pubblico sul tema, fornendo al tempo stesso risposte adeguate al cambiamento dei tempi, delle persone e delle comunità. A tal proposito, è utile richiamare alcune premesse e riflessioni strategiche dal punto di vista degli obiettivi politici, gestionali ed organizzativi.

Una prima indicazione utile è definire obiettivi chiari sulla linea politica da seguire in materia di sicurezza urbana, facendo delle scelte di campo specifiche per restringere e rendere più concreto, e quindi credibile, il campo di azione. Questa chiarezza di obiettivi dovrebbe tramutarsi in una politica complessiva che agisca sui diversi fronti delineati all'interno degli obiettivi. Ovvero fare in modo che il discorso e la pratica procedano di pari passo rinforzandosi e adeguandosi a vicenda.

Solo la definizione di una linea politica può permettere alle istituzioni di misurarsi con i media senza rincorrerli sul loro stesso terreno.

Un secondo elemento è gestire attivamente i flussi informativi anziché doverne subire in maniera passiva gli effetti. Le istituzioni pubbliche, e in particolar modo le autorità pubbliche locali, sono continuamente esposte al giudizio dell'opinione pubblica e devono sempre essere pronte a sapere e chiarire ai cittadini cosa e perché sta facendo in merito alla sicurezza urbana in un processo proattivo e di scambio.

Un terzo suggerimento riguarda la valorizzazione di notizie o esperienze positive. Quando si parla di dati sulla sicurezza, vi è sovente una maggiore visibilità della comunicazione relativa agli episodi negativi che possono provocare più facilmente reazioni collettive immediate e tramutarsi in *hate speech*. Una delle sfide per gli enti pubblici (ma non solo) potrebbe essere quindi quella di lavorare, congiuntamente con i rappresentanti dei media, affinché venga dato un debito spazio anche e soprattutto alle azioni positive portate avanti in materia di sicurezza. Lo scopo non è negare l'esistenza dei problemi, ma mettere maggiormente l'accento su azioni o reazioni positive che un'istituzione può o ha messo in

atto in seguito al verificarsi di un evento di crisi, favorendo un maggiore senso di fiducia e condizione della gestione della "cosa" pubblica.

Per poter gestire al meglio le informazioni, gli enti locali dovrebbero pertanto pensare di predisporre delle risorse ad hoc, individuare dei referenti, coordinare i diversi flussi di comunicazione favorendo la connessione tra settori diversi, investire in professionalità specifiche e garantire una comunicazione immediata e continua nel tempo così come una adeguata capacità di reazione.

Si tratta senza dubbio di uno sforzo cospicuo e ambizioso, non facile da mettere in atto, soprattutto per quelle realtà territoriali più piccole e con minori risorse a disposizione. Ciò nonostante predisporre una comunicazione attiva, non solo "di vetrina" ma immediata, di facile comprensione e tramite un utilizzo intelligente dei nuovi mezzi di comunicazione, offre in cambio un ritorno da parte della popolazione in termini di consenso, ma anche di minore senso di allerta e maggior apertura al dialogo e alla collaborazione sia con le Forze dell'ordine che con gli enti preposti.

Il tema della comunicazione è centrale anche rispetto al processo verso l'open government che negli ultimi anni chiama in causa i soggetti pubblici. La trasparenza, la disponibilità e l'accessibilità a informazioni pubbliche, la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali sono pilastri di un modello di amministrazione aperta. Gli Enti pubblici devono abituarsi sempre di più al ruolo comunicativo differente che sono portati a ricoprire rispetto al passato: non solo quello di fornitore di informazioni ai cittadini, ma anche di ascolto, rassicurazione, accompagnamento e confronto con i cittadini su cosa il governo locale fa e perché si fanno alcune scelte. Senza dimenticare l'importanza di coinvolgere direttamente i cittadini sulle questioni inerenti alla sicurezza, sia valorizzando il ruolo che essi possono svolgere in termini di prevenzione e cittadinanza attiva, sia lavorando con loro per favorire un'attenta interpretazione e contestualizzazione dei dati e delle informazioni, con uno spirito critico e trasversale.

ESPERIENZE E STRUMENTI

I social e la Polizia municipale di Riccione

Il Corpo Intercomunale di Polizia Locale di Riccione, Misano Adriatico e Coriano ha attivi tre profili social: Facebook, Twitter e Instagram.

Facebook e Twitter sono costantemente aggiornati con diversi contenuti che vanno dalle modifiche alla viabilità, alle attività di controllo, passando per campagne mirate e messaggi di tipo educativo per promuovere comportamenti corretti e virtuosi. I due profili sono molto seguiti ed apprezzati dalla cittadinanza e dai turisti che frequentano il territorio dei tre comuni. Instagram, invece, è utilizzato come canale non convenzionale per creare un processo di coinvolgimento attraverso le immagini con l'obiettivo di aggiungere maggiore condivisione con i cittadini, anche portando loro gli aspetti più particolari e curiosi del servizio.

La squadra che si occupa della gestione dei profili social network è composta da operatori della polizia locale e da dipendenti amministrativi. Diverse competenze e abilità dei singoli sono messe a frutto per il lavoro sui social media perché è necessario un grande lavoro di squadra. A parte l'idea iniziale, per la sua realizzazione sono necessarie tre attività distinte: la costruzione delle immagini, del testo e la pubblicazione con conseguente osservazione dell'andamento del post. È necessario selezionare scatti, adattarli, montarli e renderli il più attraenti possibile. Il testo deve essere costruito ed analizzato affinché si sposi con le immagini o i video relativi. Infine, dopo la pubblicazione, bisogna presidiare e monitorare l'andamento del post per poter intervenire nei commenti e nelle interazioni. Si tratta quindi di un lavoro di grande ampiezza, costante nel tempo che può essere svolto nel migliore dei modi solo se il personale della squadra è ben motivato. La redazione si ritrova a intervalli regolari per partecipare a momenti formativi con docenti o influencer locali, ma il contatto online tramite chat è assolutamente giornaliero. La pagina Facebook ha ottenuto fino ad ora 4.413 "Mi piace" (4.526 followers), con una copertura media giornaliera di circa 6.000 utenti. I 232 post realizzati in un anno (Gennaio-Dicembre 2018) hanno raggiunto circa 1 milione di persone ed hanno ottenuto 4 mila e 500 condivisioni, oltre 23 mila "Mi Piace" e 1.600 commenti.



Centinaia di richieste di informazioni o di intervento, tramite messaggi privati o post pubblicati sulla pagina, hanno portato alla risoluzione di alcune problematiche o criticità della cittadinanza. Positivi i riscontri dei post legati ai controlli volti alla sicurezza stradale e alle relative campagne mirate che hanno riguardato l'uso alla guida del telefono cellulare, il conferimento corretto dei rifiuti, l'uso regolare dei parcheggi e dei post riservati alle persone diversamente abili e l'uso corretto dei sistemi di ritenuta e relativi seggiolini. Sono stati tanti i commenti positivi degli utenti a supporto di queste attività.

L'account Twitter, utilizzato principalmente per pubblicare eventi in tempo reale, ha 739 followers ed ha ottenuto in un anno (Gennaio-Dicembre 2018) 33.000 visite uniche al profilo e con i suoi 1.543 "tweet" realizzati ha raggiunto circa 1 milione di utenti. Il profilo ha acquisito nel tempo autorevolezza anche nei mezzi d'informazione locale, i quali reperiscono quasi giornalmente materiale su tutto quello che accade e che coinvolge la nostra attività.

Twitter è stato utilizzato anche per tenere aggiornati in diretta i cittadini sulla situazione della viabilità e non solo durante i vari eventi sportivi che si sono susseguiti durante l'anno. Utili anche le dirette in eventi di maltempo.

Da segnalare anche la diretta #PLdiNotte durante il turno serale del 21 Aprile 2018 organizzata in coordinamento con le altre polizie locali della Regione, con il supporto dell'Area Polizia Locale della Regione Emilia-Romagna. Diretta che ha permesso di fare conoscere più approfonditamente i compiti della polizia locale e che è stata particolarmente apprezzata dal pubblico di Twitter.

Comunicare è anche saper promuovere iniziative culturali che permettano di affrontare temi difficili come la sicurezza, la criminalità organizzata, il disagio giovanile con modalità accattivanti.

Il ruolo del cinema e del settore culturale può rivelarsi centrale per poter affrontare in maniera alternativa il dibattito su temi spinosi ed urgenti come quello della sicurezza. In particolare, il cinema si comporta spesso come vettore ed anticipatore di molte problematiche, inclusa quella

fondamentale di una comunicazione corretta e multiforme. I festival culturali disseminati sul territorio italiano possono offrire un palcoscenico unico per favorire un rinnovato clima di fiducia nelle istituzioni, opportunità di libertà e rispetto della legge e delle regole al tempo stesso. Questo tipo di iniziative possono contribuire a sviluppare una mobilitazione culturale e sociale e a far comprendere meglio la complessità governo della sicurezza e legalità.

ESPERIENZE E STRUMENTI

La sicurezza urbana al 35° Bellaria Film Festival

Il Bellaria Film Festival (BFF), festival storico di promozione del cinema italiano indipendente nato nel 1983, ha dedicato le sue ultime edizioni al tema della sicurezza urbana nelle sue diverse sfaccettature. Questo nuovo orientamento è stato premiato nel 2017 in occasione del concorso annuale del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU) guadagnando la seconda posizione, con una proposta il cui tema centrale era la sicurezza urbana nella Riviera riminese, capitale italiana del turismo di massa. Il tema della sicurezza urbana in Riviera è caratterizzato da molti aspetti come il modello di città turistica ad elevato rischio di microcriminalità ed infil-

trazioni di criminalità organizzata, ed il concetto di bene pubblico della sicurezza, che diventa sempre più il valore aggiunto dell'offerta turistica, un requisito per competere nel mercato internazionale del turismo.

Non solo nella sua 35esima edizione, ma già da alcuni anni, il Festival dedica una giornata intera della programmazione al tema della sicurezza, preceduta da workshop negli istituti scolastici e da formazioni con gli operatori, connotati da una specifica attenzione ai diritti, alla cultura della memoria, al territorio, alla comunità.

La volontà di ospitare il Festival non solo nelle "tradizionali" sale cinematografiche, ma "conquistando" nuovi territori, come piazze, parchi, zone cerniera e marginali, ha favorito la partecipazione di un pubblico più vasto ed eterogeneo, non solo quello degli addetti ai lavori.

Questa iniziativa è resa possibile ogni anno grazie alla collaborazione attiva con il territorio, che passa anche dalla costruzione di una solida rete di partenariato fra istituzioni (come quella tra i comuni della riviera di Rimini che progettano insieme sui temi della sicurezza e della legalità) e società civile (come giornalisti d'inchiesta e documentaristi).

I partner del progetto includono: Ministero Beni ed Attività Culturali, Regione Emilia-Romagna, Associazione DIG (Documentari, Inchieste, Gionnalismi), Istituti Scolastici locali, Associazioni di categoria di commercio, servizi e turismo; comuni di Rimini, Misano Adriatico, Riccione e Cattolica, La Rete dei Festival della Romagna, l'Associazione Documentaristi Italiani, l'Associazione Documentaristi Emilia-Romagna.



<http://www.bellarialfilmfestival.org/it>

3.6 Dall'open government agli open data: rischi e opportunità

Il modello di open government si caratterizza per la volontà di favorire un maggior senso di prossimità tra istituzioni e cittadini che passa soprattutto attraverso la pubblicazione e la messa a disposizione dei cittadini di informazioni e dati sul funzionamento e l'operato delle pubbliche amministrazioni in formato accessibile o aperto (i cosiddetti open data).

Incoraggiato dai cambiamenti in atto e dai risultati ottenuti con le battaglie per il Software libero o Open Source e per l'Open Access, un nuovo movimento dal basso, conosciuto con il nome di *Open Government Data*, si sta diffondendo negli ultimi anni con l'obiettivo di ottenere l'accesso libero e proattivo ai dati delle istituzioni politiche e della pubblica amministrazione. Secondo questo movimento, i dati pubblici devono essere liberi da limitazioni tecnologiche e legali che ne impediscono il riuso, la modifica e la combinazione con altri dati così da far accedere i cittadini alle informazioni in modo più diretto e trasparente, rendendoli più consapevoli e capaci di fare scelte con spirito critico.

Oltre ad essere liberamente accessibili, gli open data devono essere anche facilmente comprensibili ai cittadini tramite applicazioni software sviluppate ad hoc (i cosiddetti *Linked Data*).

In sintesi, le caratteristiche che qualificano gli open data sono:

1. disponibilità e accesso;
2. riutilizzo e ridistribuzione;
3. partecipazione universale.

Gli open data rappresentano senza dubbio uno strumento di apertura e di maggiore democratizzazione delle decisioni prese dalle istituzioni pubbliche, ma al contempo richiedono l'adozione di regole e tutele, prime fra tutte quelle relative alla gestione corretta e trasparente della mole di dati prodotti dagli individui che costituiscono un'immensa fonte di potenziale ricchezza per qualsiasi realtà, pubblica o privata, ne possa avere accesso.

A proposito di esempi positivi di open data, in materia di sicurezza e legalità le esperienze più significative riguardano i beni confiscati alla criminalità. Come è noto, la confisca dei beni ed il loro riutilizzo per finalità sociali è una delle strategie utilizzate per colpire gli aspetti patrimoniali ed economici delle organizzazioni criminali. Questo tipo di iniziativa permette di riportare al "bene comune" le ricchezze acquisite in maniera illegale, rafforzando le azioni di prevenzione e repressione della criminalità organizzata.

Al tempo stesso, una grande sfida per questo tipo di operazioni è assicurare una continuità delle azioni ed un riutilizzo efficiente ed efficace di tali beni, che consenta da un lato di offrire nuovi posti di lavoro per la comunità locale, e dall'altro contribuisca attivamente alla riqualificazione del contesto culturale, sociale e urbano dei territori interessati. Ciò permette di mostrare come la lotta alle organizzazioni criminali possa innescare meccanismi virtuosi sia in termini di "sviluppo" di maggiore attenzione e sensibilità verso la cultura del rispetto della legalità.

Una problematica fondamentale che connota la questione dei beni confiscati è relativa a come comunicare alla cittadinanza, ma anche agli enti preposti, le informazioni sulla "storia" e la gestione di tali beni. Una comunicazione puntuale e aggiornata può assicurare una maggiore trasparenza, nonché permettere ai cittadini di comprendere meglio l'impatto della criminalità organizzata su un territorio ma anche le difficoltà che le amministrazioni incontrano, favorendo un maggiore dialogo e scambio tra i molteplici attori potenzialmente coinvolti.

I dati inerenti ai beni confiscati sono informazioni soggette a continua evoluzione e modifica, che richiedono di essere monitorate, aggiornate e trattate con la dovuta competenza vista la loro natura "sensibile". La partecipazione attiva dei cittadini all'intero processo di raccolta, elaborazione e diffusione di questi dati è senza dubbio da incentivare per garantire una conoscenza più capillare delle realtà dei beni confiscati in Italia. Al tempo stesso, è importante che le amministrazioni pubbliche e locali si attivino per individuare modalità e metodologie atte a mettere a sistema l'attività di monitoraggio dei beni confiscati sulla base delle proprie esigenze e risorse.



ESPERIENZE E STRUMENTI

I modelli di mappatura dei beni confiscati

Due sono le iniziative principali che si occupano di mappare i beni confiscati a livello nazionale o regionale: Confiscati Bene 2.0 e Mappa la Confisca.

Confiscati Bene 2.0¹ è un progetto nato nel 2014 e realizzato da Libera - Associazioni, Nomi e Numeri contro le Mafie e l'associazione onData con il sostegno della Fondazione TIM. È un portale web nazionale con due funzioni principali:

- raccogliere, creare e fornire dati completi, fruibili, aggiornati sul bene confiscato, il suo utilizzo e la sua storia in formato aperto;
- generare comunità che si occupino, si interessino e operino sui beni confiscati, rendendoli luogo di partecipazione tramite il monitoraggio civico, il racconto di best practices istituzionali, la promozione di progettualità degli enti gestori, al fine di rendere i beni confiscati volano di coesione territoriale.

Il progetto intende riunire cittadini, enti gestori e soggetti pubblici affinché collaborino su un'unica piattaforma, assicurando un processo di trasparenza formale e condivisione tramite l'utilizzo di dati che possano aiutare a gestire in modo più efficiente i beni confiscati.

Mappa la Confisca è un progetto di mappatura dei beni immobili confiscati sul territorio dell'Emilia-Romagna realizzato nell'ambito del master universitario Pio La Torre per la gestione ed il riutilizzo dei beni e delle aziende confiscati alle mafie. Nasce da una stretta collaborazione tra Università di Bologna, Regione Emilia-Romagna e Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANBSC). Il progetto, avviato nel 2016, raccoglie, rielabora

ed integra i dati ufficiali forniti dall'ANBSC in modo da produrre informazioni complete ed accessibili per facilitare una maggiore diffusione e fruibilità di una cultura della legalità. Mappa la Confisca² si pone come obiettivo quello di fornire uno strumento di monitoraggio, controllo e pianificazione del territorio destinato in primo luogo a tutti gli attori coinvolti nella fase di pre-utilizzo dei beni confiscati. Nello specifico, i dati forniti dall'ANBSC vengono integrati con informazioni di natura tecnico-giuridica, anche mediante accertamenti e sopralluoghi in loco, e poi vengono geolocalizzati. Il risultato è una scheda approfondita per ogni bene confiscato che contiene tutte le informazioni riguardanti la confisca, dati catastali, stato e condizioni del bene, se il bene è stato dato in gestione e quali sono i progetti portati avanti.

Accanto a progetti di mappatura realizzati da soggetti della società civile o da università, va ricordata la piattaforma web di monitoraggio del patrimonio dei beni confiscati che è stata realizzata di recente dalla stessa ANBSC (<https://openregio.anbsc.it/>). Lo strumento prevede sezioni riservate agli addetti al lavoro (enti e pubbliche amministrazioni, coadiutori, ANBSC, Nuclei di supporto delle Prefetture) e una sezione pubblica e accessibile dai cittadini, nella quale è possibile consultare e scaricare dati sulla tipologia, consistenza e distribuzione geografica dei beni, suddivisi per regione, provincia e comune.

¹ <http://www.confiscatibene.it>

² Pellegrini S. (A cura di) (2017) *La vita dopo la confisca. Il riutilizzo dei beni sottratti alla mafia*. Aracne Editrice.

1 Come le attività di mediazione dei conflitti e di gestione dello spazio pubblico, ovvero le iniziative di animazione e rivitalizzazione della vita di comunità (iniziativa culturali, feste di quartiere, incontri dei cittadini, ecc.), gestite direttamente dalle autorità pubbliche o da enti di volontariato.

2 http://www.comune.genova.it/sites/default/files/patto_area_pre_0.pdf

3 https://it.wikipedia.org/wiki/Teoria_delle_finestre_rotte

4 http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/news/primopiano/tutte_notizie/politiche_sociali/disoccupati_richiedenti_asilo_impegnati

Glossario

Allarme sociale / panico morale

situazione in cui si verifica una sproporzione tra la reazione a un determinato fenomeno e l'effettiva gravità dell'evento occorso. Si tratta di un sentimento diffuso di insicurezza e paura della criminalità spesso indipendente dalla reale presenza e gravità dei reati o fenomeni di insicurezza.

Arene di libero scambio

aree del territorio cittadino destinate ad attività di scambio e vendita occasionale di oggetti usati, arredi o elettrodomestici da parte di operatori non professionali - nella maggior parte persone in situazione di povertà e fragilità economica - che attraverso il libero scambio possono integrare il loro reddito. L'istituzione di tali aree risponde a finalità di inclusione sociale, di emersione e regolarizzazione di pratiche informali di commercio e scambio, nonché di promozione di circuiti legali di riutilizzo e di economia circolare.

Arene o spazi residuali

porzioni minime del territorio urbano, risultato di sovrapposizioni di opere di urbanizzazione diverse nel tempo (incroci di assi di traffico, mancato completamento dei fronti degli edifici, arretramenti sporadici dei fili di fabbricazione, dismissione di linee di trasporto pubblico). Benché siano scarsamente o per nulla attrezzate, possono essere molto utilizzate e svolgere un ruolo significativo nel quartiere come spazi di contatto e socializzazione.

Beni confiscati alla criminalità organizzata

beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali trasferiti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile, o agli enti locali e alla Regione sul cui territorio si trovano. I Comuni possono gestirli direttamente o assegnarli a soggetti sociali (cooperative, associazioni di volontariato) per il loro utilizzo a fini sociali. I beni confiscati si dividono in tre categorie: mobili, immobili e aziendali. Per ciascuna categoria, il Codice Antimafia stabilisce percorsi diversi. Di recente è stata prevista la possibilità di venderli.

Controllo di vicinato (neighbourhood watch)

programma di prevenzione della criminalità nato negli USA a metà degli anni '60 che si basa sulla partecipazione attiva dei cittadini residenti in una determinata zona e la collaborazione con le Forze di polizia statali e locali. Attraverso la costituzione di gruppi, le persone residenti in una stessa zona diventano delle vere e proprie sentinelle dei

quartier (non ronde) accrescendo la sorveglianza diffusa sulla zona di residenza, sul proprio condominio e le strade in modo da poter segnalare eventuali anomalie o presenza di persone o situazioni sospette.

Criminalità

non osservanza delle norme previste e sanzionate dal codice penale vigente in una data società. Il concetto è quindi meno esteso rispetto a quello di devianza; ogni reato infatti, rientra tra i comportamenti definiti devianti, ma non tutti gli atti devianti sono criminali.

Criminalità nascosta o numero oscuro

ammontare dei reati che non risulta dalle fonti ufficiali. L'ampiezza del divario fra la criminalità registrata e la criminalità reale non è uguale per tutti i reati. È dovuto a molteplici ragioni, quali ad esempio l'atteggiamento della vittima e della società, l'operato delle Forze dell'ordine, le caratteristiche dell'autore del reato e del fatto commesso.

Criticità urbane o territoriali

fenomeni connessi a contesti urbani affetti da degrado, spesso in conseguenza delle condizioni in cui versa l'ambiente costruito, in cui manifestazioni di disordine urbano e/o di forme devianti nell'uso dello spazio pubblico contribuiscono ad alimentare conflitto e allarme sociale. Si tratta principalmente degli effetti di tutti quei fenomeni, non necessariamente conseguenza di disagio sociale e di atteggiamenti borderline, che presentano elementi fortemente critici per il contesto territoriale sebbene non necessariamente o direttamente ascrivibili ad illeciti o a fattispecie criminali.

Devianza

condotta divergente dalle regole (e non solo dalle norme giuridiche) che regolamentano una società. Affinché un atto sia definito deviante occorre: l'esistenza di uno specifico gruppo sociale in cui tale definizione sia riconosciuta e condivisa; l'esistenza in tale società di norme, aspettative, costumi o credenze giudicate legittime o comunque rispettate; il riconoscimento che uno scostamento od una violazione di tali regole condivise è valutato negativamente dalla maggioranza dei membri della collettività considerata; la verifica che, alla constatazione della violazione di una regola, i membri del gruppo considerato tendono a reagire con intensità proporzionale alla gravità attribuita al comportamento deviante; l'esistenza

di conseguenze negative a carico dei soggetti che sono stati individuati come autori del comportamento deviante.

Diagnosi locale di sicurezza

analisi integrata e sistematica di una determinata area urbana o di una città, normalmente condotta da un partenariato locale composto da soggetti istituzionali e non, volta ad acquisire una maggiore comprensione della criminalità, delle cause e problematiche ad essa associate. Prevede una raccolta e analisi di dati e informazioni provenienti da fonti diverse (ad esempio statistiche di criminalità, dati territoriali e interviste e sondaggi ai cittadini). La diagnosi fornisce la base conoscitiva per elaborare una strategia calibrata sulle esigenze locali per prevenire la criminalità e migliorare la qualità di vita dei cittadini, individuando priorità e interventi per la sicurezza.

Disordine

violazioni di norme condivise, scritte e non scritte, relative alla convivenza pacifica delle persone e alla cura del territorio che generano insicurezza, di là della violazione di norme penali. Si differenzia in urbano o sociale. Il disordine urbano riguarda comportamenti e segni di deterioramento, danneggiamento fisico-ambientale, oppure di trascuratezza e abbandono di spazi urbani (edifici fatiscenti o abbandonati, presenza di auto bruciate, cumuli di rifiuti nelle strade, atti di vandalismo ecc.). Con il termine disordine sociale si fa riferimento alla presenza di persone o gruppi che hanno comportamenti anti-sociali, illegali o che disturbano la quiete pubblica (es. tossicodipendenti, spacciatori, persone senza fissa dimora, persone in stato di ebrezza, soggetti disturbanti o molesti).

Fear of crime (paura della criminalità)

concepto che indica il timore di subire un crimine e le sue conseguenze, nonché la risposta fisica ed emotiva verso una minaccia, reale o potenziale. In letteratura è una delle due dimensioni attraverso le quali viene definito il senso di insicurezza: da un lato la paura personale della criminalità (*fear of crime*) e dall'altro la preoccupazione sociale per la criminalità (*concern about crime*).

Microcriminalità

insieme dei reati considerati di scarsa gravità se valutati singolarmente, generalmente rivolti contro il patrimonio (furti, borseggi, scippi, ecc.), e circoscritti a un ambiente (in primo luogo quello urbano) o a una situazione sociale particolare. Spesso in questa categoria rientrano anche gli atti di vandalismo commessi nello spazio pubblico.

Patti per l'attuazione della sicurezza urbana

accordi di collaborazione sottoscritti tra il Prefetto e il Sindaco nei quali vengono definiti gli interventi concreti per la sicurezza urbana da mettere in campo, nel rispetto delle reciproche competenze e responsabilità, in relazione alle specificità del contesto e tenute in conto anche le esigenze delle aree rurali limitrofe, volti a perseguire obiettivi di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa, di promozione del rispetto del decoro urbano e della legalità (art. 5 DL 14/2017, convertito con legge del 18 aprile 2017, n. 48).

Politiche locali per la sicurezza

insieme di azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza e alla promozione della sicurezza all'interno delle città o dell'area territoriale di riferimento esercitate attraverso l'esercizio delle competenze proprie degli enti territoriali locali (Comuni, Province, Regioni).

Polizia predittiva

Insieme di attività e analisi impiegate nello studio e nell'applicazione di metodi statistici volti ad anticipare e prevenire i crimini grazie alla combinazione di diversi tipi di dati, tra cui quelli relativi a notizie di reati precedentemente commessi o profili dei sospettati.

Prevenzione comunitaria

la prevenzione riprende in parte elementi della prevenzione situazionale e di quella sociale. Spesso viene associata a quest'ultima da cui, però, si distingue per l'accento posto all'importanza del coinvolgimento della comunità. Comprende strategie dirette a incentivare e a promuovere la partecipazione nelle attività di prevenzione degli abitanti di un quartiere o di un'area specifica del territorio, sia come singoli sia attraverso gruppi e associazioni.

Prevenzione precoce

la prevenzione precoce mira a correggere e a arricchire l'educazione dei bambini intervenendo sui fattori di rischio legati ai contesti di vita in cui il bambino cresce e si forma, in primis la famiglia e la scuola. Si basa sulle teorie psicologiche che hanno messo in evidenza le differenze stabili rispetto ai comportamenti devianti e illegali che esistono fra le persone.

Prevenzione situazionale

la prevenzione situazionale fa riferimento alla possibilità di ridurre la criminalità e i comportamenti che producono disordine attraverso l'intervento sul contesto fisico-ambientale. Il presupposto di questa forma di prevenzione è che la criminalità si possa ridurre non tanto intervenendo sugli autori di

reato, quanto riducendo le opportunità criminose, attraverso una serie di tecniche che rispettivamente aumentano i rischi per l'autore di reato, aumentano gli sforzi necessari per compierlo, ne riducono i vantaggi o rimuovono le giustificazioni. Ne sono esempio la sorveglianza mediante telecamere, mezzi di protezione e di controllo degli accessi, la cooperazione tra Forze dell'ordine, ivi compresa la Polizia municipale e la sorveglianza affidata a gruppi di cittadini.

Prevenzione sociale

la prevenzione sociale si propone di intervenire sulle cause sociali della criminalità e non sulle sue manifestazioni. A questo fine l'individuo che commette reati e le condizioni sociali e economiche della comunità, del quartiere, dell'ambiente in cui vive sono messi al centro. Le aree di intervento della prevenzione sociale sono molto ampie e interessano tanto i soggetti quanto la comunità. In questo secondo caso si parla spesso di prevenzione comunitaria. Attività di prevenzione sociale possono essere realizzate tanto prima della commissione di atti criminali o devianti, quanto successivamente. Ne costituiscono esempio i servizi di prossimità, le attività di mediazione e riduzione del danno, i servizi alle vittime, gli interventi di rivitalizzazione e gestione dello spazio pubblico.

Reati predatori

reati caratterizzati dall'uso della forza o dell'astuzia per impadronirsi dei beni mobili altrui e che comportano, di solito, un contatto fisico diretto tra il reo e la vittima (o il bene). Si chiamano predatori perché, per l'appunto, la vittima diventa preda dell'azione criminosa del reo.

Sicurezza integrata

Insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali per garantire la promozione e l'attuazione di un sistema unitario di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.

Sicurezza partecipata

idea di sicurezza aperta e condivisa - ispirata ai principi di sussidiarietà orizzontale, solidarietà e partecipazione - alla cui attuazione concorrono soggetti diversi dallo Stato e dagli enti territoriali quali i cittadini singoli o organizzati, le realtà associative e locali, le scuole, i soggetti economici.

Sicurezza pubblica

complesso di attività e di compiti attribuiti allo Stato, a livello centrale e locale, alle strutture e alle

Forze dell'ordine preposte alla tutela dell'ordine pubblico e incolumità dei cittadini, alla tutela della proprietà, al controllo e all'osservanza delle leggi e dei regolamenti.

Sicurezza sociale

insieme delle attività e prestazioni erogate dallo Stato ai cittadini in condizioni di bisogno. Le due forme di sicurezza sociale più conosciute sono l'assistenza sanitaria e l'assistenza previdenziale.

Sicurezza urbana

bene essenziale per lo sviluppo ordinato e durevole della convivenza civile. A livello locale ha a che fare con l'insieme delle misure messe in atto per assicurare il rispetto delle regole che governano la convivenza tra le persone, con la vivibilità nei centri urbani, con la coesione sociale.

Sussidiarietà orizzontale

principio secondo il quale "Stato, Regioni, città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" (art. 118, co. 4 Costituzione). L'esercizio di tali attività spetta in via primaria ai cittadini, singoli o associati con il coordinamento, controllo e promozione da parte dell'ente locale. Quest'ultimo ha potere di sostituzione soltanto nel caso in cui le funzioni e gli obiettivi possano essere svolti in modo più efficiente ed efficace se assunti in capo all'ente locale stesso.

Sussidiarietà verticale

principio di allocazione delle competenze fra livelli di governo differenti che attribuisce la generalità di competenze e delle funzioni alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini, stabilendo che l'ente di livello superiore intervenga qualora le attività e le funzioni non possano essere adeguatamente ed efficacemente svolte dal livello inferiore.

Tolleranza zero

termine associato alla campagna contro la criminalità attuata dal sindaco di New York Rudolph Giuliani negli anni '90 incentrata sulla repressione di violazioni, anche di minore gravità, e di fenomeni di disordine sociale. In molti paesi, inclusa l'Italia, questa strategia è stata richiamata all'interno delle politiche di sicurezza urbana per indicare interventi di controllo e di contrasto di tutti i comportamenti incivili o riconducibili all'area del disordine sociale e urbano (es. accattonaggio, uso improprio dello spazio urbano, occupazioni abusive, comportamenti molesti, commercio abusivo per strada).

Bibliografia

- American Civil Liberties Union (ACLU) (2016) Eight problems with Police "Threat Scores", 13 January 2016, <https://www.aclu.org/blog/privacy-technology/surveillance-technologies/eight-problems-police-threat-scores>
- Antonelli V., (2018) "La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione", Padova, Cedam.
- Bacchini, C., & Zanelli, M. (2010) Promuovere la sicurezza urbana con un approccio integrato: interventi di riqualificazione a Calderara di Reno (Bo). *Autonomie locali e servizi sociali*, 33(2), 369-374.
- Baratta, A. (2001) Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? in Anastasia S., Palma M. (2001), *La bilancia e la misura*, FrancoAngeli, Milano, 19-36.
- Barbagli, M., & Gatti, U. (2005) *Prevenire la criminalità*. Il Mulino.
- Bondi, A. (2018) Mafia in Riviera. 'Ndrangheta, Camorra, Cosa nostra: origine e radicamenti della mafia italiana. *Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 68(3-4), 311-347.
- Bortone, R., & Cerquozzi, F. (2017) L'hate speech al tempo di Internet. *Aggiornamenti sociali*, 818-827.
- Di Donato, F. (2010) *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*. Edizioni ETS.
- Forum Europeo per la Sicurezza Urbana - FESU (2010) Cittadini, città e videosorveglianza. Verso un utilizzo democratico della videosorveglianza, http://efus.eu/files/2013/05/CCTV_ITALIEN.pdf
- Forum Europeo per la Sicurezza Urbana - FESU (2012) Sicurezza, Democrazia e Città: Manifesto d'Aubervilliers e Saint-Denis, <http://efus.eu/files/2013/06/Manifeste-VI-WEB.pdf>
- Forum Europeo per la Sicurezza Urbana - FESU (2016) Methods and Tools for a Strategic Approach to Urban Security, https://issuu.com/efus/docs/publication_a_en
- Forum Europeo per la Sicurezza Urbana - FESU (2018) Practice sheets, https://efus.eu/files/2018/04/Bagneux_Practice-Sheet_EN.pdf
- Forum Italiano per la Sicurezza Urbana - FISU (2019) a cura di G.G. Nobili, T.F. Giupponi, E. Ricifari, N. Gallo. *La sicurezza delle città*, Milano, Angeli.
- Hunt, P., Saunders, J., & Hollywood, J. S. (2014) *Evaluation of the Shreveport predictive policing experiment*. Rand Corporation.
- International Centre for the Prevention of Crime - ICPC (2011) Public-Private Partnerships and Community Safety: Guide to Action. http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Guide-Public-Private_Partnerships-FINAL.pdf
- Finizio, M. (14 ottobre 2017) Milano, Rimini e Oristano. Dove colpisce di più la criminalità? *IlSole24Ore*, disponibile su: <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2017/10/14/milano-rimini-oristano-colpisce-piu-la-criminalita/> (accesso 20 maggio 2019).
- IPSOS (2017) Indagine sui pericoli della percezione, https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2017-12/perils_of_perception_2017.pdf

Matucci, G. (2018) Informazione on line e dovere di solidarietà. Le fake news fra educazione e responsabilità. *Rivista Aic* (1).

Melossi, D., De Giorgi, A., & Massa, E. (2009) The "normality" of "second generations" in Italy and the importance of legal status: a self-report delinquency study, in William F. McDonald (ed.) *Immigration, Crime and Justice* (13,) Emerald Group Publishing Limited, 47-65.

Regione Piemonte (2013) Manuale per la progettazione di politiche e interventi sulla sicurezza integrata. Dieci temi per saperne di più.

Robert, P. (2013) *Il Cittadino, Il Crimine e lo Stato*, Edizione Università di Macerata (EUM).

Sellin, T. (1951) The significance of records of crime. *Law Quarterly Review*, 67(268), 489-504.

Selmini, R. (Ed.) (2004) *La sicurezza urbana*. Il Mulino.

Uchida, C. (2010) A national discussion on predictive policing: defining our terms and mapping successful implementation strategies, NCJ 230404, Los Angeles, National Institute of Justice (NIJ).

Weller, C. (12 gennaio 2016) A California police department is using software to decide if you're about to commit a crime, *Business Inside*, disponibile su <https://www.businessinsider.com/intrado-beware-system-tracks-threat-levels-2016-1?IR=T> (accesso 20 maggio 2019).

Ziccardi, G. (2016) *L'odio online: violenza verbale e osessioni in rete* (Vol. 102), Raffaello Cortina.

In un periodo storico in cui la sicurezza e la legalità sono spesso al centro dell'agenda politica, questo volume, destinato in primis a funzionari ed amministratori pubblici, intende fornire un approfondimento sui molteplici aspetti connessi a questi temi e sulla loro complessità.

L'opera, suddivisa in tre sezioni, si prefigge in primo luogo di delineare i diversi significati e fenomeni di legalità e sicurezza in ambito urbano, fornendo un quadro teorico e pratico di riferimento.

In secondo luogo, si procede con un percorso che mostra come leggere i contesti territoriali e programmare iniziative di sicurezza e legalità che tengano conto degli svariati fattori socio-ambientali, ma anche individuali, che caratterizzano tali fenomeni.

Infine, si fornisce un'ampia panoramica di esperienze concrete, a livello italiano ma non solo, per descrivere come diverse istituzioni pubbliche interpretano e rendono operative la legalità e la sicurezza su un dato territorio.

Amministrare la legalità e la sicurezza nelle città implica mettere in campo svariate competenze, considerare le specificità socioculturali, economiche ed istituzionali del contesto, procedere con un attento lavoro di équipe multidisciplinare e multifunzionale e impostare una strategia comunicativa condivisa ed attenta.

Tutte caratteristiche che rendono le politiche e le azioni di legalità e sicurezza sempre più orientate verso un modello il più possibile integrato, che guardi sia al coinvolgimento intersettoriale delle diverse strutture comunali, sia alla valorizzazione del ruolo dei cittadini e delle collettività locali.



Città di
Bellaria Igea Marina