

di presenze Rom, rispetto, per esempio, alla Francia e alla Spagna, è necessario ripensare complessivamente le politiche dei campi e riprendere il controllo di una situazione che appare sfuggita di mano. Censimenti accurati, utilizzo di mediatori per la condivisione delle regole di permanenza, individuazione di alternative al campo, partendo dagli agglomerati più ampi e più fuori controllo, in particolare nella periferia romana sono i primi passi per andare verso il superamento dei campi Rom;

5) infine, tutte queste misure devono essere sorrette da adeguate campagne di comunicazione che informino i cittadini correttamente sulla reale natura dei fenomeni e dei problemi, che non alimentino le tensioni sociali e che non lascino alcuno spazio alla strumentalizzazione politica dei conflitti tra poveri nelle periferie. E che siano anche in grado di contrastare la crescente stigmatizzazione negativa delle aree deprivate, così diffusa nel discorso dei media e nel discorso pubblico in generale.

Soltanto uno sforzo di questa portata può garantire qualche possibilità di successo nel recupero delle aree deprivate del nostro paese.

6. RIPENSARE LE POLITICHE PER LA SICUREZZA NELLE PERIFERIE

6.1 Il problema

A compiere una disamina storica del trattamento in pubblico del tema dell'insicurezza delle periferie, colpisce l'enorme sproporzione tra la "letteratura" dell'allarme sociale e l'adozione di modelli organizzativi, di metodi di conduzione e sistemi di valutazione-misurazione delle politiche istituzionali che si vorrebbe protesi a soddisfare una domanda sociale di protezione dalla criminalità, dalle condotte incivili e aggressive, di risoluzione dei conflitti che connotano il territorio, anzi quei territori con un'immagine pubblica schiacciata nello stigma. Devianza, criminalità, degrado, conflitto, deficit di legalità, abuso, eccetera.

S'intende perciò denunciare come l'unica risposta "permanente" e strutturale all'insicurezza delle periferie consiste nella produzione di "letteratura" variamente espressa: dalla saggistica al romanzo-inchiesta sulle gomorra-suburra degli *hinterland*, alla ricostruzione giornalistica di eventi e situazioni, per approdare al continuo rimbalzo di luoghi comuni e di immagini-stereotipi.

Un esempio, tra i molti, è l'articolo pubblicato sulle cronache romane della "Repubblica" il 10 ottobre 2017. Si cita il caso del quartiere romano di periferia "Il Corviale". Sull'effettiva condizione di tale insediamento urbano la Commissione ha acquisito una copiosa documentazione che attesta: molti problemi gestionali delle strutture fisiche, molta ricchezza del capitale sociale e di partecipazione civica degli abitanti. Ebbene, il titolo giornalistico recitava: "Roma, Corviale tra abusivi e droga: il chilometro di cemento dove detta legge "er Palletta". Sottotitolo: "Niente servizi. Il quarto piano del Serpentine doveva ospitare uffici e attività sociali. Espugnato dagli occupanti, è ormai feudo del racket".

Questa e altra "letteratura" replica un micidiale dispositivo di esclusione delle periferie dall'accesso alle risorse del servizio della sicurezza pubblica. Qui il giornalista opera come "imprenditore morale" che veicola l'immagine stigmatizzata dell'ambiente e della relativa popolazione residente. Il danno reputazionale arrecato ai cittadini provoca il rinforzo all'alibi del "non intervento" strutturale per la sicurezza delle

periferie. Se Corviale è un “feudo del racket”, infatti, la soluzione è da ricercare con interventi “speciali”, “straordinari”.

Vale la pena di ricordare che il 15 giugno del 2016 il prefetto Franco Gabrielli, che all’epoca reggeva la sede di Roma, si recò proprio nel quartiere del Corviale dialogando a lungo con gli abitanti e le loro associazioni e individuando “interventi mirati, legalità e risorse, da mettere in posa congiuntamente e con abilità di coordinamento per riscattare aree ritenute a basso profitto dai capitali pubblici e privati ma che potenzialmente offrono indiscutibili vantaggi per gli investitori e benefici per i cittadini con maggior disagio riducendo i costi di *welfare* pubblico”. Insomma, il rappresentante del governo nella Capitale aveva sottolineato il dovere di provvedere a colmare un deficit di presenza pubblica, astenendosi opportunamente da ogni stucchevole replica di frasi fatte e luoghi comuni.

Se non s’interrompe il dispositivo narrativo delle periferie “feudo” della malavita, ne deriva un’elefantiasi dell’allarme, che naturalmente oscura il dato oggettivo del declino della violenza grave in un ventennio attestatosi su un valore pari al 25 per cento di quella registrata nei primi anni Novanta del secolo scorso. La forza simbolica dell’allarme, com’è ovvio, si rovescia in squalificazione dei tentativi di risposte organizzative, pragmatiche e dunque di servizio. È un processo cognitivo-deliberativo ben noto alla psicologia sociale e alle neuroscienze: di fronte a ipertematizzazioni di problemi si postulano ipersoluzioni. Queste ultime prendono il posto del problema, divenendo così “il problema”. Un solo autore, tra i tanti della teoria dei sistemi che hanno messo in evidenza tali esiti invarianti: Paul Watzlawick, *How real is real? Confusion, disinformation, communication* (Paolo Alto, 1967).

Si elide in tal modo il tema della responsabilità istituzionale nel progettare e installare il “servizio” per la sicurezza dei cittadini, che come tale deve possedere quei tratti di accessibilità per gli utenti e di orientamento a soddisfarne le attese che fanno di un’organizzazione istituzionale, per l’appunto, un “servizio”: nella sua definizione canonica di attività strutturata e protesa a soddisfare una domanda legittimata dalle istituzioni⁸³.

Per essere davvero “servizio”, gli apparati di polizia devono risultare insediati là dove si forma e si evolve una domanda di sicurezza pubblica: nei quartieri residenziali, nella tassonomia delle funzioni urbane primarie (per esempio, la mobilità delle persone e le relative infrastrutture, le aree dei servizi alla persona e per la salute, eccetera).

La formidabile espansione delle città – provocata dal cambio di residenza, dal Dopoguerra al boom industriale degli anni Sessanta – di circa 18 milioni di cittadini (chi da un comune a un altro nella stessa provincia, chi in altra provincia, chi in una diversa regione e chi, infine, in altro Stato) richiedeva infatti un diverso concetto di pubblica sicurezza: non più orientato all’ordine pubblico (contenimento delle manifestazioni sindacali) e minimamente impegnato nel contrasto alla criminalità (di assai scarso rilievo fino ad allora nelle concentrazioni urbane).

⁸³ Attenzione: il “servizio” *istituzionale* non è un dispositivo, un congegno, ma la relazione sistemica che si instaura tra un’organizzazione pubblica, che traduce l’esigibilità di un diritto in offerta universale di prestazioni doverose, e i cittadini utenti. Nel campo della sicurezza, in particolare, il servizio è predisposto per soddisfare un bisogno fondamentale della collettività attraverso un’attività che è di monopolio dello Stato. In Italia, infatti, l’ordinamento costituzionale definisce la sicurezza personale come “pubblica” e quindi come prerogativa della Repubblica.

Nelle città meritano di essere individuate le conseguenze che si creano per un'interazione particolarmente perniciosa (insufficiente amministrazione del territorio, deindustrializzazione-distruzione di reddito, pressione di nuove migrazioni, evanescenza della *forma urbis*) sulla conduzione degli apparati della sicurezza pubblica. Vi è quindi da fissare con particolare crudezza una irrisolta (ma forse nemmeno enunciata) questione “storica”: l'inesistenza di un modello di polizia – o più esattamente di servizio di polizia – adeguato al profilo che presentano, oggi, le nostre città⁸⁴.

Tutto questo pesa drammaticamente sul “vissuto” dell'organizzazione della polizia, soprattutto perché essa è vittima delle “scorciatoie” cognitive dei decisori politici, che la intendono quasi come uno strumento docile al quale affidare la supplenza nel risolvere “problemi”. S'intende qui sostenere che alle organizzazioni della sicurezza pubblica sono rivolte delle istanze che in più casi esulano dal campo specifico di “ciò che è tecnicamente (o istituzionalmente) proprio” dell'istituzione polizia: “gestire” le popolazioni nomadi, contenere la “movida” esuberante dei giovani il sabato sera, inibire il reclamo di parti della popolazione “stressata”, reprimere banali condotte incivili (ad esempio, abbandono di contenitori di bevande nelle strade, uso di calzature rumorose nelle strade, conversare ad alta voce di notte, davanti agli ingressi delle discoteche, eccetera).

Un sovraccarico di domanda che genera una scontata e inevitabile “ansia da prestazione”, negli stessi corpi di polizia. Con quali riflessi?

In alcuni casi sono indotti ad abbandonare il campo (inappropriato), rifugiandosi in una posizione “proceduralista” e attestandosi su una visione ottusa delle “rispettive competenze”; esse si occupano degli aspetti “di qualità” della lotta al crimine, e non possono attardarsi su questioni “micro” che sono di pertinenza delle amministrazioni locali.

In molti altri casi, per rispondere comunque alla sollecitazione, essi muovono a ricercare il “dispositivo” risolutivo, la modalità simbolica di una ipersoluzione che allontani da loro ogni aspettativa di servizio; costituzione di *pool*, direttive precise, attivazione di *task force*, esibizione di dati o di *output* molto banali della loro attività.

Sul piano organizzativo si è tentati alla decisione forse più penalizzante che si possa adottare: centralizzare le risorse, allontanando il servizio dai cittadini, impoverendo i servizi aventi sede sul territorio (commissariati di P.S., stazioni dei carabinieri) e correndo alla spasmodica ricerca di un “risultato” da mostrare ai media e al pubblico. È evidente che ogni atteggiamento in tale direzione ha l'esito paradossale di alimentare, nei cittadini, una simmetrica “ansia da abbandono”, poiché genera una costante svalutazione di tutti gli interventi concreti, concepiti per mete limitate, ma raggiungibili. E del cui successo/insuccesso qualcuno risponde.

⁸⁴ Cfr. Guido Martinotti, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna 1993, ed. Il Mulino. L'autore osserva che negli anni Settanta si è interrotto quel rapporto tra popolazioni e territorio italiano che si era protratto, sostanzialmente inalterato, dal Rinascimento alla metà del XX secolo. Tutto ciò è avvenuto senza che se ne sia avuta contezza. E tale processo, aggiungiamo noi, continua a tappe forzate anche nel primo decennio del XXI, nell'abbandono delle residue remore di rispetto dell'insediamento urbano e dei caratteri originari del Bel Paese. Oltretutto con una politica di deregolazione totale, corroborata da teorizzazioni (ideologiche) e da atti normativi conseguenti. Il “consumo di territorio” è il modello imperante: anche nelle emergenze più estreme, quale l'intervento sul terremoto dell'Aquila dell'aprile del 2009. Diciannove *new town* nel territorio periurbano, nemmeno un infisso riparato nella città storica.

6.2 Progettare e gestire il territorio secondo criteri coerenti con la sicurezza urbana

La letteratura nella materia della *environmental criminology*, e numerose esperienze in vari paesi europei⁸⁵, mettono a disposizione dei concetti fondamentali per associare il disegno della città alla sicurezza dei suoi abitanti. E qui si possono distinguere i concetti appropriati, quando si può edificare *ex novo* e quando si rende invece necessario intervenire sull'esistente, cioè sulla città già abitata, per riportarle i connotati di sicurezza. Da una lettura integrata dei materiali disponibili, da una parte, si indica la sequenza coerente di progettazione, gestione, prevenzione situazionale della criminalità, accesso ai servizi del *welfare* locale, qualità del disegno architettonico e partecipazione degli abitanti; dall'altra, l'itinerario indicato tocca invece le tappe di un percorso di ripristino di una qualità di città a siti che hanno visto indebolirsi i legami sociali. I tratti essenziali si possono rappresentare in alcuni schemi semplici ed efficaci.

Per un nuovo insediamento. Quando si è nello stadio della progettazione, la sicurezza nella qualità dell'insediamento significa seguire alcuni criteri guida delle operazioni. Il primo è quello di eliminare, o almeno contenere, la separazione delle funzioni urbane primarie, che nel recente passato (dal 1978 almeno, in Italia, con i modelli scaturiti dal Piano decennale per la casa) sono state distribuite secondo i canoni di una "ingegnerizzazione" della città⁸⁶. Si tratta di "progettare in sicurezza", riducendo le distanze nette tra i vari edifici residenziali, e tra essi le attrezzature fondamentali del mercato, dei servizi, dei luoghi di culto, degli spazi verdi. Funzioni separate equivalgono a spazi abitati che per molte ore della giornata subiscono un vuoto d'uso; percorsi difficoltosi per le componenti anziane o per i bambini dei quartieri. Spazi siffatti divengono "punti d'incoraggio" per la collocazione spaziale delle vittime designate delle azioni criminali e degli autori recidivi dei reati.

Per il recupero dell'esistente. La seconda operazione riguarda l'abitato che già c'è, e ha necessità di riorganizzare gli spazi d'intersezione, restituendo uno statuto di appartenenza a tutta la morfologia del quartiere. Piazze, parchi pubblici, nodi di traffico. Gli interventi per la sicurezza nel nuovo assetto organizzativo delle funzioni urbane sono finalizzati a poter generare una ricca e molteplice interazione-interdipendenza, sociale ed economica, tale da esprimere la "qualità urbana"

Gli edifici, le strade, gli spazi d'intersezione (piazze, snodi di traffico, incroci importanti della viabilità) sono sottoposti a una continua manutenzione, che durante le operazioni altera l'equilibrio conseguito, dagli abitanti e dalle popolazioni che transitano nel dato territorio, negli spostamenti, nell'uso, nelle relazioni di vicinato e cioè in alcuni fattori del "controllo sociale informale". Nel tempo di passaggio si creano degli spazi d'insicurezza (ad esempio, laddove si aprono dei cantieri, con escavazione di suolo e un effetto alone di degrado) con effetti che saranno documentati da pur temporanea concentrazione di reati e di atti di inciviltà sulle superfici interessate.

⁸⁵ Si possono citare i progetti Urban (dal 1993) o i Contratti di Quartiere varati più volte dagli anni Novanta ad oggi dal ministero dei Lavori pubblici (o ministero delle Infrastrutture), quali iniziative sostenute con specifici fondi e con esplicito riferimento al nesso tra interventi di recupero e misure di sicurezza urbana.

⁸⁶ Intendiamo osservare che il modello dello *zoning*, pur previsto, teorizzato e in parte attuato nei secondi anni Sessanta, non venne allora praticato su larga scala, probabilmente per molte remore progettuali. Una sensibilità che è venuta meno, del tutto, negli anni Ottanta.

In questi casi l'amministrazione deve attuare un piano efficace di prevenzione situazionale, calando la difesa dalla criminalità nelle situazioni concrete in cui possono venire dei danni, e quindi una filiera di operazioni. Si tratta di procedere a una valutazione razionale, *ex ante*, della struttura delle occasioni che si formano "nello spazio" per l'azione deviante e delinquenziale. Ne derivano misure dedicate per proteggere sia le persone *target* dell'insicurezza e sia i beni pubblici e privati. E ciò è possibile se e in quanto si proceda alla raccolta tempestiva dell'informazione sull'eventuale riorganizzarsi di parti delle strutture e degli spazi per l'uso da parte della criminalità.

6.3 La Pianificazione Urbanistica e la Sicurezza urbana. La norma UNI ENV 14383-2:2005⁸⁷

La letteratura internazionale sulla materia – valga per tutti il rimando al *Crime Prevention Through Environmental Design* (Cpted) del criminologo statunitense C. Ray Jeffery e poi al *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, dell'architetto Oscar Newman⁸⁸ – ha trovato una codificazione degli standard europei nella norma UNI ENV 14383-2:2005: *Prevenire il crimine mediante pianificazione urbanistica e progettazione edilizia*.

Il concetto centrale è che l'organizzazione degli spazi fisici, destinati alle varie funzioni urbane primarie (residenza, commercio, mobilità, servizi) influenza direttamente, e in modo potente, sia i comportamenti della criminalità e sia, all'opposto, l'effettivo controllo sociale (quello spontaneo e quello istituzionale) sulle potenziali violazioni delle norme penali.

⁸⁷ La norma UNI ENV 14383-2:2005 (Prevenire il crimine mediante pianificazione urbanistica e progettazione edilizia) è stata varata nel febbraio 2005, dall'Ente europeo per l'unificazione degli *standard*, sotto gli auspici della Commissione di Bruxelles per delineare una strategia appropriata.

Tra le più qualificanti raccomandazioni vi è la collaborazione tra specialisti di pianificazione/progettazione ambientale ed esperti del trattamento del fenomeno della criminalità (professionalità dei servizi della sicurezza pubblica e delle scienze umane, quali sociologia, psicologia, antropologia).

Nelle premesse procedurali e nei dispositivi sono sottolineate le interrelazioni tra ambiente fisico e comportamento umano, che si riportano in rapida sintesi, con nostre essenziali note di commento, tra parentesi quadra e in corsivo:

1. La pianificazione urbanistica ha un impatto sul crimine e sulla paura del crimine in quanto influenza la condotta di delinquenti, tutori formali (polizia), tutori informali (residenti che controllano un ambiente), vittime potenziali del crimine o della paura del crimine.

2. Il crimine può essere suddiviso in tipi specifici [*street crime*, *soft crime*, violenze contro le persone, reati predatori, delinquenza specializzata].

3. Crimine e paura del crimine sono fenomeni diversi.

Il documento della Norma UNI – ENV distingue 8 tipi di area ai fini della progettazione degli interventi di sicurezza urbana, integrati alla complessiva gestione dei siti:

1. residenziale;
2. scuole/strutture giovanili;
3. ambienti commerciali/industriali/uffici;
4. centri commerciali;
5. parchi e giardini pubblici;
6. centri di svago;
7. trasporto pubblico, parcheggi, stazioni, fermate autobus, garage per parcheggio;
8. spazio pubblico.

⁸⁸ Oscar Newman, Institute for Community Design Analysis, *Creating Defensible Space*, Center for Urban Policy Research Rutgers University, U.S. Department of Housing and Urban Development - Office of Policy Development and Research, Aprile 1996.

Vi è spesso la concreta possibilità di decisioni alternative, specialmente quando si tratta di procedere alla edificazione *ex novo* di complessi immobiliari e all'organizzazione del sistema viario.

Nel caso delle grandi superfici di vendita o di infrastrutture della mobilità (stazioni ferroviarie) è prevedibile che si formino degli spazi non utilizzati del tutto o "vissuti" in modo inappropriato, con la conseguenza che si innescano fenomeni veloci ed estesi di deperimento ("degrado") e di localizzazione di attività illecite.

La "percezione dell'insicurezza", la "paura della criminalità" nel senso del *fear of crime* – timore personale di essere attinti da un atto delittuoso – e nel senso del *concern about crime* – preoccupazione sociale per la criminalità che minaccia l'ordine sociale o il "mondo giusto", non costituiscono variabili "sovrastrutturali" o, peggio ancora, una superficiale impressione del pubblico, ma un problema strutturale che deve essere gestito con competenza. Percezione, paura, preoccupazione influenzano in modo stringente le rappresentazioni sociali e i comportamenti in un duplice senso: in primo luogo peggiorano e di molto la qualità della vita, inducendo a modificare abitudini, a ridimensionare aspettative di soddisfazioni e impoverendo il Capitale Sociale; in secondo luogo un ambiente, una comunità, un gruppo sociale o singole persone sofferenti per la paura del crimine sono, a loro volta, più vulnerabili ad essere raggiunti da episodi effettivi di reato, poiché attivano una dinamica "predatoria" di selezione da parte degli autori delle varie condotte delittuose.

Da tale impostazione si perviene ai concetti operativi fondamentali: 1. una città o un quartiere sicuri sono il risultato di una politica di sicurezza mirata all'ambiente fisico e sociale; 2. per reagire alla minaccia del crimine serve un approccio integrato e multidisciplinare, vale a dire a un *mix* tra pianificazione urbanistica, progettazione e gestione; 3. occorre soddisfare la necessità della presenza permanente di un organismo democraticamente eletto che regoli direttamente il processo di pianificazione, costruzione, gestione della città/quartiere. Tale organismo responsabile ha bisogno di un esplicito risalto e di un potere di valutazione cogente. Ne discendono le tre domande fondamentali:

dove: analizzare l'ubicazione dell'area e il tipo di area, poiché diversi sono gli approfondimenti nel caso di tessuto urbano esistente, da riorganizzare ai fini della sicurezza, o nel caso di nuova area, prevista in sede di pianificazione urbanistica. Un altro paradigma (sempre restando alla domanda "dove") è che il crimine aumenta in proporzione alle persone che vivono città di grandi dimensioni. In sede di prefigurazione delle aree esposte a rischio e al profilo delle persone *target* dell'insicurezza, contrariamente a una visione intuitiva, si muove dall'assunto che "minore ricchezza è associata a rischi maggiori". Attuazione di decisioni di urbanizzazione accelerata del territorio e – sull'altro piano – minore visibilità e distribuzione della ricchezza giustificano da sole elevate percentuali di vittimizzazione nell'ambito dei reati contro la persona;

cosa: inquadrare i problemi di criminalità esistenti (esaminando le singole fenomenologie e l'evoluzione) e prevedere i pericoli potenziali nel caso di area nuova da urbanizzare;

chi: identificare gli interessati coinvolti per la costruzione di un apprezzabile livello di sicurezza sul territorio.

6.4 Tecnologie della security: strumento o feticcio?

Il ricorso alle tecnologie e, all'interno della gamma di queste, agli "occhi elettronici", cioè alle telecamere che riprendono le immagini in spazi aperti al pubblico, è apparsa una soluzione "alla portata", una misura che si possa toccare con mano e che promette effetti apprezzabili per abbassare la "percezione d'insicurezza"⁸⁹. Di fronte alla sterminata diffusione di reati di piccola remunerazione e di atti incivili (vandalismo, danneggiamenti soprattutto). Con una videocamera si può disporre "tutto in una volta e una volta per tutte" di quella deterrenza che fermi la mano del delinquente, o di quel mezzo che ne consente la veloce individuazione e la conseguente pronuncia di condanna penale. Una semplificazione che ha un grande potere semantico: il congegno "si vede", è un bel manufatto (tuttaloro che disquisizioni sociologiche o altri complessi ragionamenti). Una volta installato, "risolve".

Le cose sono invece di diverso segno, e in quei paesi dove sopravvive la cultura del "rendere conto", da parte delle amministrazioni ai cittadini, si procede a una obiettiva valutazione dei risultati della spesa sostenuta per queste "soluzioni". Dove la responsabilità del *civil servant* sopravvive – nei comportamenti dei decisori politici – quale tratto fondativo della legittimità del potere centrale, i cittadini sono messi in grado di valutare e di giudicare come si erogano i denari dell'Erario. E' il caso dell'*United Kingdom*, il mercato più importante dell'Unione europea per l'industria delle tecnologie di *security*⁹⁰. Ebbene, con sconcertante onestà, la Camera dei Lord, *Constitution Committee*, ha fornito il conto al governo di Sua Maestà, nel gennaio del 2009, dei costi e dei benefici delle oltre 4 milioni e mezzo di telecamere di sorveglianza installate. Molte con cura maniacale dopo l'11 settembre del 2001.

I Lord hanno esaminato le diverse pubblicazioni, che aggiornano la valutazione con cadenza regolare. Le deduzioni appaiono equilibrate. La "stroncatura" della tecnologia, per quanto garbata, è esplicita. Insomma, il maggior impatto dall'utilizzo di queste tecnologie, si ha sul versante del *concern*, cioè sulla percezione della sicurezza fisica. I Lord invitano a un approccio positivo sull'impiego degli strumenti informatici, che si può così riassumere: a) occorre selezionare le tecnologie in base alla loro qualità e a ciò che effettivamente possono dare; b) corredarle con uno studio accurato dei luoghi, dei comportamenti, delle dinamiche degli eventi; c) inserirle in un processo ben strutturato di gestione delle informazioni e di un servizio che preveda come intervenire in modo appropriato; d) coinvolgere i cittadini, vale a dire non dismettere la cultura britannica della polizia come un servizio che lavora *together* ai cittadini; e) selezionare i tipi di obiettivi con molto discernimento poiché "*The concern is that indicators of success on which future projects may build can all too easily be lost in the complexity of the evaluation*".

⁸⁹ Così è spesso rappresentata (o formalmente motivata) la ratio dell'impiego di tali mezzi. "*A Home Office spokeswoman said CCTVs 'help communities feel safer'*" (da "BBC News", 24 agosto 2009). Un esempio tra i molti in Italia, il comunicato stampa del primo cittadino della residenza estiva del Pontefice: "L'idea di poter accrescere ulteriormente la percezione di sicurezza dei cittadini, da oggi assume la rilevanza di una risposta concreta e tangibile (...) la motivazione principale che ha mosso l'amministrazione alla ricerca di un sistema di video sorveglianza e monitoraggio, volendo dare un valore aggiunto per una sempre più incisiva e capillare attività di controllo del territorio comunale". L'argomento è contenuto persino negli atti amministrativi dei comuni per motivare la spesa.

⁹⁰ *Strategic report on improving the efficiency & effectiveness of public-space CCTV in Scotland.*

Con pignoleria statistica è stato calcolato che in media si realizza la prevenzione di un reato ogni mille telecamere installate. (applicato all'Italia, un criterio simile porterebbe a calcolare che con oltre un milione e mezzo di sensori di TVCC, oggi in funzione, si siano evitati circa 1500 delitti, distribuiti nelle venti regioni. E' piuttosto facile commentare che con i 400-500 milioni di euro impiegati per siffatti dispositivi si sarebbero potuti coprire i costi di servizi di polizia aggiuntivi, con un saldo di risultato incomparabilmente superiore. E senza toccare il diritto alla *privacy*).

6.5 Riprogettare il servizio di polizia per il mutato assetto delle città

Abbandonate le suggestioni della tecnologia – che dovrebbe ripristinare la capacità statuale o dell'amministrazione locale di “governare” l'ordine nella complessa morfologia della città – risalta la necessità di riprogettare le strategie di servizio. Delle organizzazioni della sicurezza pubblica e di una rete di servizi, a cominciare dalle modalità di accesso da parte dei cittadini, si possono ottenere risultati di qualità facilitando la relazione tra i servizi e gli “utenti”, in modo da ridurre la distanza tra gli strumenti tecnici di polizia e le situazioni dove va soddisfatta una domanda di sicurezza dei cittadini. Per questa ragione rendere effettiva la possibilità di interpellare e di interazione tra i cittadini e gli apparati normativi della città – tra i quali si collocano appunto i servizi della sicurezza pubblica – induce a puntare decisamente su modelli organizzativi decentrati, quindi sulla localizzazione della sede dei servizi nel seno dei quartieri oggetto del contratto. E' quindi opportuno privilegiare alcuni essenziali fattori di “qualità”.

Non meno importante è analizzare e promuovere una facilità d'uso, con la semplificazione, ad esempio, delle procedure di comunicazione e di raccordo con l'utenza (ad esempio, la raccolta a domicilio delle denunce di reato, interconnessione dei sistemi di difesa passiva, eccetera). La dimensione proattiva del servizio di polizia si fonda sull'accoglienza e l'ascolto del cittadino, per ottenere gli elementi di base per adattare l'offerta di sicurezza alle diverse componenti della domanda: programmazione dei tempi e degli orari, sia dei servizi attivi e sia del funzionamento del *front office*.

Vi è inoltre la coerenza dell'approccio alla sicurezza da parte dei vari sistemi istituzionali, statali e municipale. In questo senso la Sicurezza urbana è possibile con la condivisione di un modello comune di qualità, da adottarsi per tutta l'offerta dei servizi, vuol dire incontrare delle aspettative di cittadinanza nettamente più mature e insistenti verso i comportamenti delle pubbliche amministrazioni.

E' necessario che le strutture dei vari sistemi eliminino i “doppi messaggi” e rispettino alcuni presupposti: rendere esplicito che ogni servizio è componente di un sistema regolativo delle funzioni urbane e della vita quotidiana; incentivare continuamente la partecipazione e accrescere la soddisfazione del cittadino, valutandole come risorsa, la cui disponibilità in ciascuna funzione contribuisce alla tenuta complessiva del sistema regolativo; curare l'univocità del messaggio e dell'orientamento al cittadino che proviene da ogni componente dell'offerta, per costruire insieme un elevato grado di “cultura d'uso” dei beni e dei servizi pubblici.

In breve, su tali paradigmi acquista senso l'espressione sicurezza integrata, troppo spesso ripetuta come una sorta di “pinza semantica” e che invece dovrebbe corrispondere a un modello di lavoro concretamente operazionalizzato.

7. UNA PRIMA CONCLUSIONE CON LE PROPOSTE PER LA SICUREZZA

7.1 Linee strategiche per gli interventi in materia di sicurezza

Le tre tipologie di interventi indicati nel paragrafo sono rivolte a supportare, rispettivamente, i) l'attività di *governance* e l'attuazione del principio di sussidiarietà e ii) l'attività di polizia.

7.1.1 Interventi di supporto all'attività di *governance* e all'attuazione del principio di sussidiarietà

Individuazione di strutture di governo delle aree urbane degradate.

Come già emerso, un'efficace gestione delle problematiche riferite alle aree degradate esige l'individuazione di organismi che – superando la “segmentazione” di competenze dei vari enti competenti a vario titolo – consentano di comprendere tutte le componenti sistemiche, compresa la sicurezza, in un'ottica unitaria.

In sostanza per avere un'efficace gestione della sicurezza deve essere chiaro che occorre che essa sia trattata non come un problema a sé stante ma come un elemento che solo in sinergia con gli altri elementi può essere in grado di contrastare le cause del degrado e di favorire un miglioramento della qualità della vita.

Oltre a quanto già esposto nella relazione sull'organismo – in cui si è ipotizzata come struttura centrale di governo il già esistente CIPU opportunamente adattato e potenziato – deve sottolinearsi la strategicità di un altro strumento di *governance* a livello locale, che dovrebbe trovare la sua specifica competenza territoriale nell'ambito comunale, in modo da valorizzare l'indispensabile rapporto di prossimità con i cittadini e, nel contempo, il collegamento delle aree degradate con l'intero tessuto urbano.

Tale struttura appare potersi identificare con il Comitato metropolitano – previsto dall'articolo 6 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 – che, anche sulla base di un adeguamento della composizione e delle funzioni potrebbe definire specifici Patti di sicurezza, meglio precisati nella proposta successiva, che prevedano l'azione congiunta degli attori che operano a vario titolo nelle aree degradate sia per mettere in atto specifiche azioni che per promuovere interventi dello Stato e delle Regioni.

Presenza istituzionale: individuazione di strutture di *front office*.

Una delle maggiori criticità delle aree urbane degradate è rappresentata da un *deficit* di presenza istituzionale che, invece, è necessaria per rispondere alle richieste dei cittadini, nonché per elevare i livelli di sicurezza percepita. In questo senso si propone la previsione, nell'ambito di ogni area degradata, di uno specifico modulo organizzativo della pubblica amministrazione, e cioè di una sorta di struttura polifunzionale, ubicata in un unico immobile, costituita da nuclei appartenenti alle diverse istituzioni operanti sul territorio (forze di polizia, servizi sociali, eccetera). Si tratterebbe di una modalità operativa – che potrebbe essere normativizzata attraverso una novella al decreto-legge n. 14 del 2017, convertito nella legge n. 48 del 2017, recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*” - che assicuri, rispetto ai problemi “denunciati” dal

cittadino, il primo intervento e la successiva attivazione dell'amministrazione competente, oltre alle fondamentali attività di ascolto e di monitoraggio dei fenomeni di interesse.

Strumenti di coordinamento locale.

Oltre alle strutture, indicate nelle proposte precedenti, occorrono anche strumenti che favoriscano il coordinamento delle istituzioni competenti e che, nel contempo, facilitino il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini, attribuendo loro il ruolo di protagonisti nel contrasto al degrado.

In quest'ottica si ritiene di poter valorizzare, attraverso una scrupolosa analisi delle esperienze finora maturate, modelli già esistenti come:

- **i Patti territoriali e Contratti d'Area.** Il Patto Territoriale è l'accordo tra i soggetti sottoscrittori per l'attuazione di un programma di iniziative mirate alla promozione dello sviluppo locale. Il Contratto d'Area costituisce lo strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, produzione di energia termica o elettrica da biomasse, servizi e turismo. Con le modalità stabilite dal Ministero delle attività produttive (MAP) e nei limiti delle somme assegnate dal CIPE sono erogati ai soggetti beneficiari i finanziamenti destinati alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali e degli interventi infrastrutturali contenuti nei patti territoriali e nei contratti d'area approvati e stipulati;

- **i Patti di sicurezza** che consistono in accordi di collaborazione e di solidarietà stipulati tra Stato ed enti locali – sulla base di un accordo quadro sottoscritto il 20 marzo 2007 tra il Ministero dell'Interno e ANCI – che prevedono l'azione congiunta di più livelli di governo e la promozione di interventi, anche in via sussidiaria e nell'ambito delle responsabilità di ciascuno, per rendere effettivo il diritto alla sicurezza.

Patrimonio informativo

Strutture e modalità operative, per poter funzionare, necessitano di un adeguato patrimonio informativo. Per quanto riguarda l'attività di polizia, e quindi le informazioni sulle situazioni di devianza, la materia è disciplinata dalla legge n. 121 del 1981 che prevede l'utilizzo di un CED riservato sostanzialmente alle Forze di polizia. Attualmente tali informazioni sono fornite dal Dipartimento di P.S. del Ministero dell'Interno all'ISTAT, in risposta alle richieste di volta in volta formulate. La Commissione, al riguardo, ritiene che potrebbero apportarsi delle modifiche alla predetta legge n. 121 del 1981, al fine di mettere l'intero patrimonio informativo – reso anonimo e cioè privo di riferimenti nominativi – a disposizione di tutti i soggetti che si occupino di politiche urbane (e non solo), i quali, attraverso appositi cruscotti, potrebbero elaborare direttamente i dati necessari per lo studio dei fenomeni e l'elaborazione di strategie di intervento (si veda, in tal senso, l'esempio virtuoso di VisitINPS, con cui INPS ha messo a disposizione di studiosi i propri dati).

Standard di qualità

Il degrado delle aree urbane può essere concepito come un abbassamento degli *standard* di qualità di alcuni parametri direttamente correlati alla qualità della vita e alla sicurezza. Di conseguenza si ritiene necessario prevedere, normativamente, che

determinati *standard* minimi di qualità - in materia, ad esempio, di illuminazione, pulizia e qualità stradale, trasporti pubblici - siano previsti nei contratti di servizio stipulati con gli enti gestori.

Agevolazioni fiscali e finanziamento delle attività economiche

In relazione agli interventi atti a promuovere il principio della sussidiarietà, si ritiene necessaria la previsione di misure che favoriscano il ruolo attivo e partecipe dei cittadini come, ad esempio, sgravi fiscali per spese finalizzate alla sicurezza e al decoro (video sorveglianza, protezioni passive, sistemi di allarme ed antintrusione, opere di recupero edilizio, eccetera), nonché per chi investe sulle aree problematiche.

Coerentemente con questa prospettiva andrebbero finanziati non solo interventi sulle strutture fisiche, ma anche attività a sostegno dell'occupazione e della coesione sociale (tirocini, piccoli corsi di formazione professionale o altre attività del genere rivolte al quartiere).

Lo strumento attuativo potrebbe ispirarsi alla legge 7 agosto 1997, n. 266 – indirizzata al finanziamento delle attività economiche in aree urbane degradate – che ha peraltro consentito insediamenti di attività economiche, commerciali e non commerciali, molte *start-up*, eccetera e ha chiarito la necessità di prevedere un unico e omogeneo strumento di finanziamento da parte dello Stato, coordinato con gli strumenti comunitari, come più volte ribadito nella Relazione.

7.2 Interventi di supporto all'attività di polizia

Organici e dislocazione dei presidi di polizia

La risposta immediata (per usare un termine giornalistico, “di pancia”) ai sintomi del degrado urbano consiste nel chiedere un numero maggiore di presidi e di operatori di polizia. In realtà i vincoli di bilancio non consentono significativi aumenti organici delle forze di polizia mentre, per le strutture, il Ministero dell'Interno procede alla razionalizzazione della loro dislocazione in ottemperanza all'articolo 3 del decreto legislativo n. 177 del 2016. Quest'ultimo testo, tuttavia, potrebbe essere integrato con la previsione di alcuni standard minimi ad esempio numero dei presidi e numero degli operatori forze polizia/n. abitanti), limitatamente per le aree urbane degradate.

Coordinamento delle Forze di polizia con Polizie locali e Forze Armate.

La sinergia tra le Forze di polizia e le Polizie locali – che controllano il territorio – e le Forze Armate che presidiano il territorio, dovrebbe trovare un organico strumento normativo che la disciplini in termini di strutture e procedure (potrebbe prevedersi un testo unico o novelle legislative). A tal proposito sottolineiamo come l'intervento legislativo dovrebbe essere volto a garantire, in maniera omogenea nell'intero territorio nazionale, il coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia locale (come previsto dall'articolo 118, terzo comma, della Costituzione), definendo finalmente in maniera diretta e unitaria ruolo, qualifica specifica e dipendenza istituzionale degli operatori di polizia locale, superando una volta per tutte la possibile dicotomia tra funzioni di polizia locali e funzioni di polizia amministrativa locale.

La nuova normativa, inoltre, dovrebbe affrontare altri temi di rilevanza per le amministrazioni locali e per le polizie locali quali: le funzioni ausiliarie di polizia

amministrativa locale rese da altri dipendenti pubblici; la cooperazione tra polizia locale e Forze di polizia dello Stato; la disciplina dell'armamento e delle uniformi; l'accesso alle banche dati, comprese quelle del Ministero dell'Interno; la definizione delle politiche nazionali della sicurezza, delle politiche locali per la sicurezza e delle politiche integrate; l'individuazione degli accordi tra Stato, regioni e autonomie locali come strumento specifico della cooperazione interistituzionale; l'istituzione di un numero di telefono unico nazionale, solo per citare alcuni dei provvedimenti auspicabili.

Accesso allo SDI da parte delle polizie locali.

Un vigile, nell'attività di controllo, non può effettuare interrogazioni allo SDI, riservato alle Forze di Polizia, per conoscere le informazioni di polizia della persona controllata da cui desumere la pericolosità sociale e se è ricercato. Per assicurare maggiore efficacia al controllo (e sicurezza per l'operatore) potrebbe consentirsi l'accesso, anche limitato (ad esempio circoscritto agli eventuali provvedimenti sulla limitazione della libertà personale). Al riguardo sarebbe necessario modificare la legge n. 121 del 1981).

Attribuzioni di polizia giudiziaria.

Estendere agli agenti di PG la possibilità di ricevere denunce, ora preclusa dal codice di procedura penale (saranno poi le Forze di polizia, con disposizioni interne, a disciplinare l'attività in modo che le attività del personale meno esperto siano comunque supervisionate da quello più esperto e dalla scala gerarchica (occorre in tal caso una modifica del Codice di procedura penale).

Formazione degli operatori di polizia.

Gli operatori delle forze di polizia impiegate nelle aree degradate devono possedere una preparazione specialistica su determinate tematiche legate al degrado. Potrebbe essere previsto l'obbligo di frequentare appositi corsi dedicati (per limitare i costi, tali corsi potrebbero essere effettuati in modalità *e-learning* gestiti dalle Forze di polizia, i cui programmi dovrebbero essere condivisi con le strutture di *governance* e l'aderenza a specifici profili attitudinali, definiti e verificati dalle apposite strutture esistenti nelle Forze di polizia (ad esempio, gli uffici che si occupano di selezione attitudinale nel reclutamento).

Effettività ed adeguatezza delle sanzioni.

Potrebbero prevedersi misure atte ad assicurare effettività ai provvedimenti sanzionatori prevedendo, nei casi in cui non siano previste misure coercitive personali, il massimo ricorso a misure alternative, nell'ambito di quelle socialmente utili (pulizia dei muri imbrattati, eccetera).

Procedure per l'espulsione.

I prerequisiti giuridici per l'espulsione (ad esempio, riconoscimento da parte dello Stato estero) hanno ricadute molto onerose sulle forze di polizia in termini di tempi e risorse da dedicare (può prevedersi un comitato/osservatorio permanente, con la presenza anche degli operatori di polizia, prevedendo, tra le competenze, proposte per contemperare le esigenze specifiche della materia con le esigenze operative).

Collaborazione dei cittadini.

Per le forze di polizia è di estrema utilità acquisire tempestivamente informazioni rilevanti in materia di illegalità o di devianza in genere. In proposito dovrebbero prevedersi procedure informatizzate per segnalare *on line*, anche in forma anonima, eventi di interesse.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 4

Le politiche attive al servizio del sociale

PAGINA BIANCA