

urbani, che risulta in leggero aumento⁷⁵. Sia per i dati sulla sicurezza che quelli sulla criminalità sembrano essere i centri delle aree metropolitane quelli comunque in maggiore sofferenza rispetto alle realtà periferiche.

La relazione dell'ISTAT ci indica anche che la situazione delle periferie sembra più positiva rispetto al centro per quanto riguarda: traffico, sporcizia nelle strade, inquinamento, rumore. Altro dato positivo e interessante sembra essere la maggiore presenza di coesione sociale nelle periferie rispetto ai centri storici, misurata attraverso la percentuale di persone che fanno parte di associazioni, vedono amici, svolgono volontariato.

Di nuovo, come per i dati della criminalità, dobbiamo notare lo scarto tra questi dati positivi e la situazione delle periferie che viene illustrata dalle istituzioni e dagli altri soggetti coinvolti nei lavori della Commissione. E di nuovo è evidente che lo scarto dipende dalle diverse disaggregazioni territoriali utilizzate, che non riescono a rendere il quadro delle aree periferiche che si stanno analizzando e di cui si è già detto.

Da tutta la documentazione raccolta dalla Commissione – sia istituzionale che dei cittadini – emerge infatti con chiarezza che il degrado è invece un problema importante, che appare spesso più importante della criminalità stessa.

Nella relazione del Capo della Polizia vengono elencate anche le varie forme del degrado, città per città. Questi problemi sembrano essere abbastanza simili nelle varie città italiane, con alcune peculiarità e con alcune città dove il problema presenta una intensità maggiore. Nei quartieri romani già citati come problematici per i fenomeni criminali si concentrano anche molti problemi di degrado. I roghi dei residui di materiali ferrosi in particolare sono un problema molto avvertito nelle aree romane che abbiamo già elencato, in genere legato alla presenza di campi Rom, sia regolari che irregolari.

Anche nella periferia milanese la presenza di campi Rom costituisce un problema per gli aspetti di degrado che vi sono collegati, anche se il fenomeno dei roghi è qui meno importante.

Altri problemi di degrado sono il disordine fisico e sociale prodotto in alcune aree (per esempio a Genova) dal divertimento notturno giovanile (schiamazzi, rumori, conflittualità, ubriachezza), dalla prostituzione di strada e da altri fenomeni che sono compresi tra quelli criminali, come lo spaccio di stupefacenti.

Si segnala che la maggior parte della documentazione prodotta dai cittadini – petizioni e documentazione varia – si concentra soprattutto sugli aspetti del degrado, dell'incuria, della scarsa manutenzione. La sicurezza delle periferie sembra quindi essere intesa soprattutto in relazione al degrado e alla mancanza di servizi, più che alla presenza di fenomeni criminali. Oltre al degrado – e spesso intrecciato con questo – sono poi i problemi che qui definiamo di natura sociale, urbanistica e infrastrutturale ad essere segnalati sempre dai cittadini in maniera preponderante.

2.4 I problemi sociali e urbanistici in relazione alla sicurezza

Anche su questo tema l'ISTAT ha presentato alla Commissione alcuni dati interessanti che aiutano ad inquadrare correttamente i problemi delle periferie, nonostante le difficoltà metodologiche a cui si è fatto riferimento prima.

⁷⁵ L'ISTAT correttamente sottolinea l'effetto distorsivo prodotto dalla abitudine a vedere certi comportamenti, che li rende meno percepibili.

In generale, la relazione dell'ISTAT – basata sui dati delle indagini campionarie – ci dice che la criminalità e la percezione di sicurezza conoscono un trend abbastanza positivo, mentre gli indicatori di problematiche sociali sono in peggioramento. Il rischio di povertà – definito dall'ISTAT come la percentuale di persone che vivono sotto la soglia di povertà relativa – è in aumento in particolare nelle periferie (anche se la differenza tra i centri e le periferie tende ad assottigliarsi). Questo rischio tende quindi a redistribuirsi sul territorio e a confermare la presenza di zone problematiche all'interno dei centri urbani. Il rischio di povertà, inoltre, è assai più rilevante nelle aree periferiche del Sud, rispetto al Centro e al Nord, ed è assai più importante per le famiglie con almeno un componente straniero. Un significativo peggioramento è conosciuto anche dall'indicatore di grave deprivazione materiale, che stima il numero di famiglie non in grado di soddisfare un insieme di bisogni ritenuti essenziali. Tra 2005 e 2015 su un aumento complessivo del 4,7%, si nota come di nuovo siano le città del Sud a presentare tassi doppi e tripli rispetto al Centro e al Nord e come – dato che ci conferma la crescente connotazione di aree dei centri urbani come zone deprivate – il divario tra periferie e centri si sia praticamente annullato per questo indicatore. Altri dati interessanti che ci aiutano a comprendere i deficit delle periferie italiane sono i tassi di difficoltà di accesso ai servizi (pronto soccorso, negozi, stazioni di polizia) che risultano elevati per gli abitanti delle periferie.

Per integrare le conoscenze da mettere a disposizione della Commissione, l'ISTAT ha anche presentato una relazione basata su nove indicatori di vulnerabilità sociale⁷⁶ che, pur essendo datati – utilizzano infatti i dati censuari fermi al 2011 – e pur essendo applicati solo a Roma e Milano, sono potenzialmente molto utili da sviluppare anche per altre aree territoriali.

Attraverso questi indicatori, l'ISTAT evidenzia come a Roma, nei quartieri citati (ma anche in altri non ritenuti così problematici) si concentrino molti dei nove indicatori di vulnerabilità sociale e in particolare: il non completamento del ciclo scolastico, i tassi di disoccupazione, la presenza di anziani e di immigrati, la presenza di Neet e infine di famiglie con figli in stato di disagio economico.

A Milano questi indicatori si presentano in alcune zone della città, che in parte corrispondono a quelle dove anche vengono indicati problemi di criminalità e di degrado nella relazione del Prefetto, in particolare Quarto Oggiaro, Lambrate e Scalo Romana. Da questi importanti deficit sul piano sociale ed urbanistico originano molti dei fenomeni criminali di cui parla la relazione del Capo della Polizia: per esempio, lo spaccio di droga è la conseguenza diretta della presenza di una massa di giovani non scolarizzati che ha come unica prospettiva il mercato illegale; le occupazioni abusive di alloggi sono il risultato del crescente rischio di povertà, e di una politica dell'edilizia pubblica che in molti contesti è inefficiente e burocratica, provocando ritardi enormi nelle assegnazioni. Il problema dell'occupazione abusiva è particolarmente forte a Roma, nei quattro quartieri già citati, ma anche a Corviale, ed è presente in molte altre città del Paese, segnalandosi come un'emergenza nazionale che deve essere affrontata in termini di politiche abitative e non di ordine pubblico.

⁷⁶ Questi indicatori sono stati elaborati attraverso i dati del censimento e applicati con il sistema della georeferenziazione alle città di Roma e Milano. Si tratta, come spiega il rapporto dell'ISTAT “di un set di indicatori che consentono di rappresentare diversi aspetti della marginalità caratterizzano al loro interno le grandi realtà urbane” e che comprendono aspetti territoriali, demografici, sociali ed economici.

2.5 *Le inciviltà delle istituzioni*

Il materiale raccolto dalla Commissione evidenzia molti dei problemi che affliggono le periferie italiane, per come essi vengono presentati anche dai cittadini che vivono in queste periferie. Appare evidente da molti di questi documenti, e si tratta di un aspetto di cui tenere conto nella impostazione di politiche per intervenire sulle periferie, che buona parte dei problemi che affliggono gli abitanti delle periferie e dei rischi che essi corrono sono legati sì alla presenza della criminalità, ma soprattutto a quelle che potremmo definire come inciviltà istituzionali (Gayet-Viaud, 2017).

La documentazione raccolta ci parla di quartieri disagiati dal punto di vista delle infrastrutture e dei servizi: scarsa qualità urbanistica e architettonica delle costruzioni, incompleti lavori di urbanizzazione, insufficienza dei servizi pubblici – sanità, cultura, educazione, trasporti- strade pericolose, presenza di rifiuti, su cui si innestano il degrado, la criminalità e la percezione di insicurezza. I documenti evidenziano anche in molti casi una lunga storia di disattenzione dell'istituzione verso le richieste dei cittadini, di rimpallo delle responsabilità, di complessi meccanismi burocratici che impediscono di avere, per esempio, una rete telefonica efficiente, mezzi pubblici frequenti e funzionanti, per non parlare della scarsa manutenzione degli edifici di edilizia residenziale pubblica in particolare.

La rappresentazione dei media e spesso anche delle istituzioni individua alcuni soggetti e alcuni comportamenti come quelli che determinano il degrado (e la criminalità). Tuttavia, si vuole qui rimarcare che i problemi delle periferie hanno cause profonde e che le scelte (o le non scelte) urbanistiche, sociali, economiche a livello dei territori hanno un impatto determinante nei comportamenti delle persone che in quei territori vivono.

Questi soggetti hanno sempre a disposizione la possibilità di comportarsi civilmente, date le condizioni in cui si trovano molte delle periferie italiane? Il rispetto di certe norme di civiltà (non fare rumore e disturbare i vicini, non gettare rifiuti, eccetera) dipende anche e non solo dall'essere bravi cittadini o meno, ma soprattutto dalla legittimità riconosciuta all'autorità che tali regole impone e dalle risposte che le autorità danno ai bisogni. Se le istituzioni per prime non garantiscono diritti e servizi efficienti, se talvolta queste inefficienze di sistema creano le condizioni per le inciviltà stesse, è probabilmente dalle politiche urbanistiche, sociali e della manutenzione che si deve ripartire. Il rischio di prendere il problema per la coda è invece molto serio, soprattutto nei tempi più recenti, in cui il discorso pubblico e spesso anche le politiche di sicurezza si concentrano sull'individuazione di un nemico pur che sia (chi occupa una casa, i rifugiati e richiedenti asilo, eccetera). Nelle periferie romane, in particolare, è evidente il sovrapporsi e l'intrecciarsi di problemi di natura diversa: infrastrutturali, urbanistici, sociali, di degrado e criminali. E spesso è il sovrapporsi di questi problemi a determinare l'insoddisfazione, la percezione di insicurezza e a volte l'esplosione di rivolte urbane da parte dei cittadini, anche se in molti dei casi di rivolte violente si evidenzia la presenza di 'imprenditori morali della paura', come Casa Pound a Roma. Una ricerca condotta a Tor Sapienza nel 2014 (Selmini, 2016) evidenziava questa tendenza delle istituzioni a sovraccaricare certi territori già problematici senza considerare l'impatto prodotto. Nel caso studiato, in un'area già gravata da edilizia popolare fatiscente (il noto complesso Morandi), carenza di alloggi, un vicino campo

nomadi, si decise di collocare anche, proprio davanti al complesso Morandi, un piccolo gruppo di minori non accompagnati, scatenando la protesta dei cittadini (guidati tuttavia, si ripete perché il dettaglio non è di scarsa importanza, dagli attivisti di Casa Pound).

3. LE POLITICHE DI SICUREZZA URBANA E PREVENZIONE IN ITALIA: ORIGINE, SVILUPPO ED ESITI RECENTI

Il concetto di “sicurezza urbana” emerge come concetto sociologico a metà circa degli anni Novanta, quando numerose regioni e città del Centro Nord del paese hanno avviato le prime sperimentazioni di “politiche di sicurezza urbana”⁷⁷. Ciò che vuole caratterizzare la sicurezza urbana come concetto nuovo rispetto a quelli tradizionali di sicurezza pubblica e ordine pubblico è in primo luogo l’area in cui i fenomeni si manifestano: il locale, appunto, o l’“urbano”, con riferimento alla città. Si intende tuttavia, con ciò, anche alludere agli attori istituzionali che per primi si trovano a fronteggiare questi problemi nella loro manifestazione quotidiana, cioè gli amministratori delle città. Definire la sicurezza come problema urbano, infatti, è servito, almeno per un certo periodo, ad affermare un nuovo ruolo di soggetti istituzionali – Città e Regioni – che mai avevano avuto, prima degli anni ’90, competenze nelle aree “contigue” al sistema di giustizia penale.

Il concetto di sicurezza urbana o locale, tuttavia, si ritiene diverso da quello di sicurezza pubblica o ordine pubblico anche perché per la prima volta prende in considerazione non solo i fenomeni oggettivi di criminalità, ma anche le preoccupazioni e le ansie dei cittadini di fronte a questi fenomeni. Poiché anche il disordine e il degrado urbano, pur comprendendo comportamenti che non sono necessariamente criminali, contribuiscono in maniera significativa alla percezione di insicurezza, come la ricerca internazionale ha più volte confermato, si arriva quindi ad una definizione di sicurezza urbana che comprende quella condizione di protezione dei cittadini di un’area definita del territorio sia dai rischi oggettivi di criminalità, sia dalla percezione di insicurezza, anche quando derivante da degrado e disordine, o da altre ragioni. Insomma, nella sicurezza urbana il codice penale c’entra poco: quello che conta è il cambiamento sociale.

È in questa accezione ampia che il concetto di sicurezza urbana si è diffuso nel nostro Paese, ed è in questo senso che, nel corso degli anni, alcune Regioni hanno legiferato in materia, elaborando nuove risposte ai problemi emergenti dell’insicurezza a livello locale (Braghero, Izzi, 2004). I fenomeni erano indubbiamente nuovi, non perché la criminalità non esistesse anche prima, naturalmente, ma, da un lato, perché essa ha cominciato a manifestarsi in forme nuove e rapidamente mutevoli, dall’altro perché le città sono state investite da cambiamenti che ne hanno modificato in buona parte il volto, sfaldando reti consolidate di protezione, indebolendo gruppi sociali una volta egemoni e facendo emergere nuove forme di conflitto e di competizione soprattutto nell’uso dello spazio pubblico. La definizione di Bauman (2005) delle “città

⁷⁷ Lo sviluppo e gli esiti delle politiche di sicurezza urbana sono ricostruiti nel dettaglio in Selmini (2014), da cui sono riprese molte delle considerazioni qui svolte.

come disariche della globalizzazione” mantiene ancora oggi più che mai la sua efficacia, in particolare se guardiamo alle aree che abbiamo definito come “periferie”.

Dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso si sviluppa quindi un insieme di programmi di intervento caratterizzati, almeno in origine, dalla finalità di rendere le città più vivibili sul piano dei fenomeni criminali e di disordine e di rispondere ad una domanda sociale di protezione dei cittadini. Politiche basate su un’architettura al cui centro stavano programmi regionali di coordinamento e di sostegno economico a interventi locali, realizzate attraverso leggi regionali e attività amministrative. Infine, le politiche di sicurezza locale nascono e si sviluppano anche perché altre politiche, non solo quelle penali, sono in difficoltà: per esempio, la crescente incapacità a gestire la manutenzione urbana che incrementa i problemi di disordine e degrado, ora affrontati nell’ottica della sicurezza, o il declino del *welfare* locale e il conseguente aumento di problematiche sociali, anche queste ora rilette attraverso la lente della sicurezza. All’origine della teoria delle finestre rotte che abbiamo citato in precedenza, sta una finestra rotta che non è stata riparata, non un problema criminale, così come all’origine di tanti problemi delle periferie, sia oggettivi che di percezione, stanno errori urbanistici e di pianificazione e progettazione urbana ma assai spesso anche di carente e errata attuazione degli indirizzi originari della pianificazione.

Gli esempi riportati nei materiali della Commissione sono innumerevoli.

La storia delle politiche di sicurezza urbana in Italia, che si cercherà qui di riassumere nelle sue linee essenziali, può offrire molti spunti per affrontare il tema delle “crisi” delle periferie oggi. Come si è detto, tra i primi anni del 1990 e la prima metà del 2000, le politiche di sicurezza urbana rappresentano un nuovo settore di intervento delle politiche regionali e delle città. Si sviluppano in particolare nel centro e Nord del Paese e sono caratterizzate da un’enfasi sul ruolo delle autonomie locali, e in particolare delle città, come luoghi privilegiati per la sperimentazione di modelli alternativi di ordine sociale e di regolazione dei conflitti non punitiva. Alcune ricerche a livello regionale (Giovanetti e Malucelli, 2001) o nazionale (Martin e Selmini, 2000) dimostrano che la nuova infrastruttura locale della sicurezza – regolata poi da ben 11 leggi regionali (Braghero, Izzi, 2004) si basa su programmi di azione che combinano diverse misure preventive. Nella fase centrale del suo sviluppo, le politiche di sicurezza urbana sono soprattutto politiche preventive, anche se questo aspetto non emerge nel linguaggio politico. Si tratta più precisamente di “nuova prevenzione” (Robert 1991), con la quale si intende quell’insieme di misure che:

- non ricorrono a strumenti penali ma alle politiche locali (sociali, urbanistiche, del lavoro, in particolare);
- prestano attenzione agli autori dei reati e alle vittime al tempo stesso;
- si rivolgono alla prevenzione della criminalità e anche delle inciviltà;
- si realizzano a livello locale.

Oltre a prevenire la criminalità, intervenendo sulle sue cause, queste misure cercano dunque di attenuare la paura e la preoccupazione sociale per la criminalità stessa. Si afferma anche nel nostro Paese la convinzione che, per raggiungere questi obiettivi, si debbano integrare strategie preventive diverse, e in particolare le politiche di sicurezza si debbano realizzare con un mix di misure situazionali, sociali e comunitarie.

3.1. La prevenzione situazionale

La prevenzione situazionale si basa sul presupposto che la criminalità non è tanto il frutto di una predisposizione individuale, quanto di fattori che creano o favoriscono le opportunità criminose (abitudini e stili di vita delle potenziali vittime, caratteristiche fisiche dell'ambiente, assenza di controlli) e di autori razionalmente motivati. Al suo interno troviamo una serie di misure rivolte a forme specifiche di criminalità, che implicano la gestione, la configurazione, la manipolazione del contesto ambientale, nella maniera più sistematica e continuativa possibile, in modo da ridurre le opportunità e da aumentare i rischi per la media dei potenziali autori. La prevenzione situazionale privilegia interventi sulle circostanze e il contesto del reato, senza interesse ad intervenire sulle cause di tipo sociale o strutturale della criminalità e comprende misure assai diverse tra di loro, quali: la videosorveglianza, altre forme di controllo formale e informale, la manipolazione dell'ambiente fisico, l'utilizzo di tecnologie che rendono i beni meno vulnerabili, eccetera. Un esempio ben noto è l'introduzione degli antifurto per le automobili, considerata tra l'altro una delle ragioni fondamentali per spiegare il forte declino che i furti d'auto hanno subito in tutti i paesi occidentali.

Rientrano nella prevenzione situazionale anche tutte le forme di intervento urbanistico e architettonico che hanno l'obiettivo di proteggere i beni o le persone e di rendere l'ambiente fisico meno vulnerabile. In questa prospettiva, riqualificazione urbana e architettonica sono contesti importanti per la prevenzione, in una accezione però prevalentemente difensiva⁷⁸. Va osservato infine che, nonostante i limiti che molti hanno evidenziato sulla capacità di tenuta nel tempo di questi interventi di prevenzione e le molte critiche mosse su più piani, la prevenzione situazionale è diventata la parte dominante delle misure che ogni giorno vengono prese da governi centrali e locali per ridurre la criminalità e l'insicurezza. La misura più adottata è in genere quella della videosorveglianza, nonostante si tratti di una misura assai più efficace per individuare i responsabili di un reato che per prevenire i reati stessi.

3.2 La prevenzione sociale

La prevenzione sociale comprende tutte le misure che hanno per obiettivo l'eliminazione o la riduzione dei fattori criminogeni. Essa si fonda su una teoria eziologica della criminalità e si propone quindi di intervenire sulle cause sociali, attraverso programmi di intervento a carattere generale in grado di intervenire o modificare le motivazioni che spingono alla criminalità. I primi grandi programmi di prevenzione sociale per le aree deprivate derivano dagli studi della Scuola di Chicago citati nell'introduzione e che miravano a ridurre i fattori di disorganizzazione sociale. Da quell'esperienza si sviluppò il *Chicago Area Project*, ancora oggi attivo, che rappresenta probabilmente il più duraturo programma di prevenzione sociale mai realizzato.

Al contrario della prevenzione situazionale, in questa strategia ritorna al centro l'autore del reato, e il contesto in cui il reato nasce e si manifesta, inteso però non come

⁷⁸ Per una riflessione approfondita sulle strategie preventive a livello urbanistico e architettonico, si veda il paragrafo 6.2.

situazione, ma come insieme di condizioni sociali ed economiche che creano ambienti favorevoli alla criminalità. Le misure di prevenzione sociale comprendono quindi sia interventi di natura sociale primaria (educazione, assistenza, politiche del lavoro) sia interventi più mirati a categorie a rischio di criminalità, in particolare ai giovani e alle famiglie. Misure di prevenzione sociale sono, per esempio, gli interventi degli operatori di strada con i giovani a rischio, le misure di assistenza alle persone senza casa, la mediazione sociale, le misure per impedire la recidiva favorendo il reinserimento di persone detenute, l'aiuto alle famiglie, l'intervento nelle scuole, e tutte le misure volte a favorire l'integrazione degli stranieri e di ogni soggetto che non abbia a disposizione le stesse opportunità di integrazione sociale di altri cittadini.

3.3 La prevenzione comunitaria

La prevenzione comunitaria comprende tutte le strategie finalizzate a sostenere la partecipazione dei cittadini alla prevenzione, a livello individuale o collettivo, con obiettivi, però, diversi: dal sostegno sociale alla comunità, al miglioramento dell'ambiente fisico e sociale, alla ricostruzione del controllo sociale informale, fino alla riduzione di opportunità tramite forme diverse di sorveglianza attuate dai cittadini stessi (Hope, 1995). Il suo carattere distintivo sta quindi nel fatto che è attuata dai cittadini di un'area definita del territorio. Questa varietà di interventi è stata riassunta in questi tre approcci: 1) organizzazione della comunità, basata sulla mobilitazione dei residenti a fini di prevenzione e di ricostruzione del controllo sociale informale; 2) difesa della comunità, attraverso varie forme di autotutela dei cittadini o strategie difensive di carattere urbanistico e architettonico; 3) sviluppo della comunità, che comprende misure indirizzate alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi (Graham e Bennett, 1995; Hope, 1995). Le misure urbanistiche, quando hanno la finalità di promuovere l'uso sociale di un territorio e di renderlo meglio fruibile dalla comunità, rientrano a pieno titolo in questa tipologia di prevenzione.

3.4 La prevenzione nelle politiche di sicurezza urbana (1994-2008), il suo successivo abbandono e le più recenti innovazioni

Tutte queste misure si ritrovano nei programmi di sicurezza urbana sviluppati dall'inizio degli anni Novanta e fino alla seconda decade del 2000 da numerose città del Centro e del Nord del Paese, con il supporto tecnico e finanziario delle Regioni. L'idea ambiziosa in origine era quella di controllare i sintomi, assicurare le comunità senza rinunciare a intervenire sulle motivazioni degli autori e sulle condizioni strutturali che possono essere all'origine dei comportamenti criminali. Trovano così considerevole spazio nei programmi di sicurezza urbana, tra la fine degli anni '90 e sino ad oggi, tutte le misure di sorveglianza del territorio, anche attraverso una diversa distribuzione e riorganizzazione delle polizie municipali nello spazio e nel tempo (pattugliamenti notturni, distaccamenti mobili, concentrazione in aree precise della città, eccetera). Le polizie, in particolare quelle locali, assumono infatti, in quest'ultima fase, un ruolo decisamente nuovo e significativo, anche sull'onda della modifica del titolo V della Costituzione, approvata nel 2001, che affida alle Regioni la competenza esclusiva in

materia di “polizia amministrativa locale”. L’altro strumento della prevenzione situazionale che comincia ad essere utilizzato in quel periodo (e successivamente in modo ancora più massiccio) è quello della videosorveglianza. Anche la sorveglianza cosiddetta “naturale” (Clarke, 1997) viene incentivata, soprattutto attraverso il potenziamento dell’illuminazione pubblica, un intervento adottato ormai da molte amministrazioni comunali a fini preventivi, al punto che il ricorso a questa misura si configura come una delle più diffuse tra tutte le tipologie considerate a cavallo tra i due secoli (per poi declinare successivamente). In questa fase molti programmi delle amministrazioni locali includono nelle politiche di sicurezza urbana misure di natura sociale: assistenza, recupero, riabilitazione per gruppi marginali a rischio o già coinvolti in fenomeni criminali, nella migliore tradizione di questo approccio preventivo. In questa fase vengono anche elaborati per la prima volta nel nostro Paese progetti di prevenzione cosiddetta comunitaria –Nella stagione d’oro delle politiche di sicurezza (e in alcuni contesti, ancora oggi) la prevenzione comunitaria, intesa nel suo significato più ampio di ricostituzione della coesione sociale attraverso un lavoro “dal basso”, con e nella comunità stessa, assume un rilievo importante e caratterizza in maniera specifica alcuni grandi progetti che si avviano, soprattutto in Emilia–Romagna, proprio all’inizio degli anni 2000⁷⁹.

Nella seconda metà del 2000 le politiche di sicurezza urbana cambiano natura e vengono ricondotte sotto il controllo del governo centrale, che assume man mano un ruolo di direzione e promozione diretta delle politiche locali di sicurezza. Inoltre, quei programmi ampi di prevenzione integrata che abbiamo descritto in precedenza si riducono nella loro portata e nelle loro ambizioni, concentrandosi spesso sull’uso di pochi strumenti (videosorveglianza e ordinanze amministrative). La prevenzione sociale e comunitaria diventa meno visibile nel discorso pubblico e i problemi sociali e di degrado vengono sempre più spesso reinterpretati in chiave decisamente criminale.

Nelle politiche di sicurezza urbana la prevenzione sociale appare oggi ridimensionata nei suoi obiettivi, e spesso limitata più a misure di sostegno, assistenza e assicurazione sociale invece che a interventi strutturali sulle «cause di fondo» della criminalità e della devianza. Anche a causa della contrazione di risorse disponibili in campo sociale e di una diffusa convinzione della loro scarsa efficacia, peraltro mai empiricamente provata, molte forme di prevenzione sociale vanno scomparendo o vengono ampiamente ridimensionate o ricondotte a obiettivi di breve termine, perdendo la caratteristica di misure di ampia portata e di lungo periodo (Selmini, 2012).

I pesanti tagli di bilanci a cui sono state costrette le regioni e le Città negli anni più recenti hanno poi contribuito a ridimensionare l’impegno degli enti locali, riducendo anche la portata degli interventi ad operazioni assai più circoscritte, di *maquillage*, molto distanti dagli imponenti programmi preventivi che si sono sviluppati tra la fine degli anni Novanta e il 2007.

⁷⁹ Si vedano in particolare i cosiddetti “progetti pilota” attuati dalla Regione Emilia – Romagna nelle aree più degradate e a rischio di criminalità delle città capoluogo della regione e anche di alcune città di dimensioni inferiori. I progetti-pilota prevedevano imponenti misure di recupero urbanistico, accompagnate da interventi sociali e comunitari, e sono stati condotti tra il 2000 e il 2010, consentendo il recupero di molte aree problematiche nelle periferie o contigue ai centri storici. Per una ricostruzione di questi progetti si veda: Bottigelli e Cardia, 2003, 2004; Braccisi 2001).

Questo cambiamento di rotta è ben espresso dalle scelte in materia di sicurezza dal 2008 in poi, attuate dapprima attraverso la nuova regolamentazione del potere di ordinanza dei sindaci, (il decreto ministeriale 5 agosto 2008) e poi con l'emanazione della legge n. 94 del 15 luglio 2009 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica". Attraverso queste nuove normative le politiche di sicurezza urbana si orientano decisamente verso finalità puramente dissuasive e punitive, abbandonando la prospettiva della prevenzione. In particolare le ordinanze dei sindaci, attraverso la legge n. 125 del 2008 di conversione del decreto-legge n. 92 del 2008, che modificò l'articolo 54 TUEL, e poi il successivo decreto ministeriale del 5 agosto 2008 sembrano diventare lo strumento prioritario delle politiche di sicurezza urbana, nonostante il ridimensionamento subito a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 115 del 2011.

Oggi le ordinanze ritornano come uno degli strumenti della sicurezza urbana nel nuovo quadro disegnato dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, dal titolo "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", convertito con modifiche nella legge 18 aprile 2017, n. 48, e meglio noto come "decreto Minniti". L'attuale azione del Ministero dell'Interno mira a integrare le politiche di prevenzione con quelle dissuasive e punitive, nella consapevolezza di realizzare così una iniziativa complessiva che affronti le situazioni di insicurezza e degrado. Nella relazione accompagnatoria, ma anche nell'articolato, si fa riferimento agli obiettivi della coesione sociale e della riduzione della marginalità sociale. Tale finalità è affidata alle forme di collaborazione istituzionale previste dal Capo I, in cui si fa riferimento anche alle funzioni di Regioni, Province Autonome e altri enti locali e in cui si dice (articolo 1, comma 2-bis) che alla sicurezza integrata concorrono anche "gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia finanziati con il fondo di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232". Si prevede inoltre che i "Patti per la sicurezza urbana", previsti dall'articolo 5 della Sezione II, potranno riguardare anche temi attinenti l'edilizia pubblica residenziale (articolo 7, comma 1-bis) e potranno perseguire la "promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità".

4. LE ESPERIENZE DI ALTRI PAESI EUROPEI

Pressoché ovunque in Europa, con tempi diversi, si sono sviluppate politiche di sicurezza urbana che presentavano alcune delle caratteristiche qui descritte. I problemi che le città europee devono affrontare sono grosso modo gli stessi; nelle politiche di altri paesi, tuttavia, il tema delle periferie è fin da subito più rilevante, mentre sul piano delle risposte la prevenzione è stata a lungo lo strumento privilegiato.

Negli ultimi decenni molti paesi europei hanno investito risorse significative in vasti programmi preventivi, alcuni nazionali, altri locali, dedicati alle periferie e ai loro problemi. Si sono privilegiate misure di tipo sociale e comunitario, a volte integrate con misure di tipo situazionale. Molti di questi programmi sono il risultato di collaborazioni tra agenzie diverse: urbanistica, servizi sociali e polizie sono spesso coinvolti congiuntamente nelle misure dedicate alle periferie.

Complessivamente, tuttavia, anche negli altri paesi l'intervento di tipo sociale si è ridimensionato (Baillergeau, Hebberecht, 2012) e ha lasciato spazio ad interventi più circoscritti e di tipo più chiaramente punitivo. Una scelta che è stata spesso considerata la causa dell'esplosione di rivolte urbane in alcune periferie delle grandi città europee, come nel caso delle *banlieue* francesi (Lagrange, Oberti, 2006) nel 2005 e nel 2007 e delle città inglesi nel 2011.

Esistono alcune differenze nel quadro europeo: se Francia e Gran Bretagna, pur mantenendo in piedi alcuni programmi preventivi, hanno sposato un approccio più punitivo anche per la gestione dei problemi delle periferie, altri paesi hanno invece mantenuto un approccio sostanzialmente preventivo (Germania, Olanda e Belgio in particolare).

Di seguito si presentano alcuni programmi preventivi attuati in alcuni paesi europei nell'ambito delle politiche di sicurezza e prevenzione, con particolare attenzione alle situazioni di marginalità sociale e alle periferie.

4.1 Inghilterra e Galles

Il Rapporto Morgan del 1991, frutto di una Commissione parlamentare costituita per analizzare le ragioni delle rivolte urbane in alcuni quartieri di edilizia pubblica, propose di accostare al concetto di prevenzione quello di *community safety*, che diventerà poi un concetto-chiave dello sviluppo delle politiche di sicurezza inglesi. Con questo termine si fa riferimento alla necessità di coinvolgere le comunità nelle attività di prevenzione e di integrare la prevenzione stessa e le attività della polizia con gli interventi sociali, comunitari e urbanistici.

Da questo Rapporto – e nonostante l'opposizione dei governi conservatori – sono originati importanti e duraturi programmi di *community safety*, che hanno impiegato vaste risorse messe a disposizione delle autorità locali per affrontare i problemi di sicurezza e criminalità, spesso concentrati in alcune aree periferiche e nei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Con il governo del New Labour nel 1997 e l'emanazione nel 1998 *del Crime and Disorder Act*, il concetto di *community safety* riprende vigore, enucleando alcuni temi dominanti: la *partnership* tra diversi attori come strumento da privilegiare, e un'attenzione particolare ai temi della giustizia giovanile e alla prevenzione della devianza giovanile. Il *Crime and Disorder Act* tuttavia introduce anche il concetto di disordine, che poi verrà tradotto con il termine di "comportamenti antisociali" e porta alla creazione delle "*Social Exclusion Units*", dedicate a prevenire questi comportamenti. Nonostante le buone intenzioni originarie, queste politiche di fatto sposano nel tempo un approccio punitivo in particolare per quanto riguarda i cosiddetti comportamenti antisociali e sono state ampiamente criticate negli anni successivi da un'ampia letteratura, per aver aumentato di fatto la punitività e non aver risolto i problemi delle periferie e dei conflitti sociali che le agitano, come dimostrato dalle rivolte urbane del 2011 a Londra (cfr. Crawford e Traynor, 2012). Tuttavia, i governi laburisti degli anni Novanta e successivi hanno avviato anche alcuni importanti programmi di prevenzione sociale e di prevenzione precoce, che in parte ancora sopravvivono oggi e che vengono descritti di seguito. Il focus degli interventi inglese è sui giovani (e sui giovanissimi), sulle famiglie e sui comportamenti antisociali.

4.1.1 Youth Inclusion Projects

Si tratta di un programma di prevenzione che prevede in ogni quartiere disagiato l'individuazione dei "50 giovani più a rischio di criminalità" nella fascia d'età 13-16 anni. Questi giovani vengono seguiti da un gruppo di professionisti specializzati per prevenire il rischio di coinvolgimento nella criminalità con attività educative, di recupero scolastico, di assistenza alle famiglie e alle difficoltà genitoriali. I progetti realizzati hanno mostrato alcuni buoni risultati in termini di interruzione dello sviluppo di carriere criminali.

4.1.2 Family Intervention Projects

Sperimentati in alcune aree del Paese e poi estesi a partire dal 2003, questi progetti identificano le famiglie con figli minori più disagiate (spesso famiglie senza casa o a rischio di restare senza casa) intervenendo a diversi livelli: creazione di uffici per le famiglie che offrono consulenza e servizi, dedicati ad un quartiere o ad alcune unità residenziali, e un servizio h24 per le famiglie più in difficoltà. Anche in questo caso, come per i giovani, l'offerta di aiuto e di servizi è condizionata all'assunzione di responsabilità delle famiglie, con le quali si stipula un contratto che condiziona l'offerta di aiuto alla dimostrazione della volontà di impegnarsi per superare le difficoltà. La valutazione di questo intervento ha dimostrato buoni risultati per i due terzi delle famiglie seguite.

4.1.3 Tackling Knives Action Programme

Lanciato nel 2008 e dedicato specificamente alla violenza giovanile (13-19 anni) in dieci distretti di polizia, poi esteso ai giovani fino a 24 anni. Il programma combina un più intenso controllo di polizia (in particolare controlli sulle armi, anche nelle scuole) con misure sociali ed educative, rivolte a giovani che hanno già subito condanne per l'uso di armi (programmi di riabilitazione e di *diversion*), o che sono a rischio di coinvolgimento nella criminalità violenta, con programmi educativi e *mentoring*. A questo programma sono state poi aggiunte rilevanti risorse derivanti da altri programmi delle politiche sociali, che hanno finanziato la creazione di attività ricreative e di spazi per i giovani nelle aree più deprivate, in particolare durante i *week end* e di altri programmi di prevenzione primaria, attraverso varie iniziative di educazione alla non violenza e al rifiuto delle armi.

4.1.4 Sure Start and Children's centres

Anche questo programma ha avuto origine con il governo laburista ed è poi continuato negli anni. È un programma di prevenzione precoce dedicato ai più giovani e alle famiglie, ai quali vengono offerti servizi di assistenza e supporto, facilitazioni nell'accesso ai servizi educativi e sanitari. L'obiettivo è quello di interrompere il ciclo intergenerazionale dell'esclusione in particolare per la povertà, il fallimento scolastico, le carriere criminali. Nelle aree più deprivate i centri offrono servizi di assistenza (per esempio: dopo-scuola e aiuto nel recupero scolastico) in maniera intensiva. È un

programma di pura prevenzione sociale, che non include aspetti contrattuali. Il programma è stato rivisto in maniera restrittiva, e quindi orientato solo alle famiglie più in difficoltà, dal nuovo governo di coalizione dopo il 2011.

4.2 Francia

La Francia è probabilmente il Paese europeo in cui negli anni Ottanta e Novanta la prevenzione sociale ha conosciuto la più ampia applicazione, attraverso l'espansione di quella che fu definita “la *politique de la ville*”, una politica integrata dedicata alle aree urbane più deprivate che include una varietà di misure sociali, comunitarie e urbanistiche integrate tra di loro (De Maillard, Germain, 2012). Anche in Francia l'origine delle politiche di sicurezza e di prevenzione si trova in un rapporto parlamentare, conosciuto come Rapporto Bonnemaïson.

La Francia ha perseguito per alcuni decenni con convinzione una politica preventiva orientata alle cause, alle grandi azioni di riforma sociale, alle politiche “globali”, dando ampio spazio ad articolati programmi di rigenerazione urbana nelle zone definite come “sensibili”. Negli anni 2000, però, la svolta voluta dal governo Sarkozy ha ridotto questo tipo impegno e ha intensificato il ruolo delle polizie e incrementato gli approcci punitivi a scapito della prevenzione, provocando, insieme ad altri fattori, le grandi rivolte urbane del 2005 e del 2007. Molti degli ambiziosi obiettivi della “*politique de la ville*” sono stati ridimensionati, ma rimangono comunque attive importanti esperienze preventive. Negli anni passati in particolare le politiche di sicurezza urbana – qui definite prevalentemente come politiche di prevenzione – hanno rappresentato una combinazione di interventi sociali e urbanistici, anche attraverso la costituzione di comitati interministeriali che combinavano l'approccio urbanistico, quello sociale e quello del lavoro. I programmi elencati di seguito sono alcuni esempi della vasta attività di prevenzione che si è realizzata nell'ultimo ventennio in Francia attraverso programmi nazionali.

4.2.1 Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP)

Si tratta di un programma di prevenzione primaria rivolto alle famiglie e applicato soprattutto nelle periferie urbane. Offre servizi di *counselling*, aiuto e orientamento per i genitori.

4.2.2 Misure varie per la prevenzione della devianza giovanile

Esistono poi una varietà di misure per i giovani più a rischio, che vanno dall'intervento scolastico ai programmi di sostegno durante le vacanze estive (destinato ad offrire opportunità ricreative a giovani dei quartieri deprivati nel periodo in cui le scuole sono chiuse (*Ville- Vie- Vacances*). Il programma è integrato da misure specifiche dedicate alla dispersione scolastica, come i *médiateurs de réussite scolaire*,

mediatori specializzati che seguono i giovani a rischio di abbandono scolastico, in collaborazione con le scuole e le famiglie.⁸⁰

A livello di prevenzione terziaria esistono poi programmi per la riduzione della recidiva dedicati ai giovani tra i 16 e i 25 anni (*Contracts d'insertion dans la vie sociale*). Tra il 2007 e il 2008, 3800 giovani già incriminati per qualche reato hanno usufruito di questi programmi di reinserimento sociale dopo l'espiazione della pena, basata sull'inserimento lavorativo e il supporto di assistenti sociali. Alcune misure vengono attuate già durante la fase di espiazione della pena, in carcere, per la preparazione al ritorno nella società.

Si tratta di programmi del governo nazionale che, nonostante dal 2007 in poi vi sia stata una maggiore enfasi su aspetti punitivi che sulla prevenzione e vi sia stato qualche taglio alle risorse, sono rimasti attivi. A livello locale si nota un *mix* di interventi che caratterizzano le cosiddette politiche integrate, che combinano prevenzione situazionale e sociale. Il governo Jospin diede un grande impulso alle professioni della prevenzione sociale, attraverso la creazione di 20.000 nuovi posti di lavoro per mediatori sociali (molti dei quali impegnati nel ruolo di “*correspondants*”, cioè punti di riferimento dei cittadini nei quartieri disagiati) che si aggiunsero ad un vasto gruppo di educatori specializzati e assistenti sociali.

4.3 Germania

La prevenzione sociale della criminalità è spesso inclusa nelle politiche sociali e di *welfare* in generale. Non è quindi facile individuare programmi specifici di prevenzione della criminalità, anche per la loro frammentazione tra governo federale, regioni e programmi delle municipalità. In Germania tuttavia l'idea che i problemi della criminalità e della sicurezza si debbano risolvere in primo luogo attraverso le politiche sociali, abitative, del lavoro era e rimane molto forte, in coerenza con le strategie complessive di un Paese caratterizzato da un elevato ordine sociale pur senza il ricorso ad approcci punitivi.

Il più imponente programma per la prevenzione a livello delle periferie e dei quartieri deprivati, definito come “*Città socialmente integrate*”, parte dall'obiettivo di prevenire non tanto la criminalità e la percezione di insicurezza, ma i fenomeni di deprivazione sociale, disuguaglianza ed esclusione sociale. Comprende ampie misure di rinnovamento urbano, manutenzione, in particolare dell'edilizia residenziale pubblica e di prevenzione comunitaria. Fino al 2009, sono stati investiti in questi programmi circa 2.7 miliardi di euro, a cui si sono spesso aggiunte risorse europee o locali e le iniziative hanno riguardato 570 aree di 355 città tedesche, definite come “marginali” (Groenmeyer, Schmidt, 2012). Il programma prevede attività come la rigenerazione urbana e architettonica, il potenziamento dei servizi, la creazione di uffici locali come punto di riferimento per la comunità, il sostegno alla coesione sociale e al recupero del capitale sociale e del senso di appartenenza, il supporto alle attività economiche del quartiere, la formazione professionale per i giovani, le attività culturali e ricreative e, infine, i progetti di integrazione nei quartieri caratterizzati dalla compresenza di più etnie.

⁸⁰ Nel 2009 sono stati creati 5000 posti di lavoro per i mediatori della riuscita scolastica (De Maillard, Germain, 2102).

Per far fronte alla progressiva crescita della violenza xenofoba, in Germania è stato lanciato a livello federale il programma “Giovani per la tolleranza e la democrazia contro l’estremismo di destra, la xenofobia e l’antisemitismo” tra il 2001 e il 2006, poi seguito da un programma analogo “Giovani per la diversità, la tolleranza e la democrazia” finanziato con 140 milioni di euro tra il 2007 e il 2010, a sua volta seguito da un programma analogo “Rinforzare la democrazia” che ha anche l’obiettivo di prevenire i rischi di radicalizzazione legati all’islamismo.

4.4 Problemi emergenti in Europa

Negli anni più recenti, sono diventati noti a un vasto pubblico alcuni problemi delle periferie europee, legati alla devianza giovanile e alle rivolte giovanili. In realtà, è all’incirca degli anni Ottanta che in alcuni paesi europei (Francia e Inghilterra), si verificano, ad intervalli, periodi di disordine legati ai problemi delle periferie, i cui attori principali sono gruppi di giovani, in genere di origine straniera – anche se residenti e cittadini da lungo tempo – che si tendono a definire come “giovani di seconda o terza generazione”. Hanno attirato l’attenzione internazionale le rivolte urbane francesi del 2005 e del 2007 in particolare e quelle inglesi, del 2011.

Questi periodi di disordine hanno caratteristiche molto simili. La causa scatenante è sempre un incidente con la polizia, in cui quest’ultima si rende responsabile di violenze che portano alla morte di giovani del quartiere; conoscono una propagazione ad aree territoriali limitrofe e poi ad altre città e quartieri, tutti con le caratteristiche di aree deprivate; comportano vandalismi violenti e diffusi (Body-Gendrot, 2012).

Se i comportamenti delle polizie sono considerati le cause scatenanti⁸¹, le ragioni di fondo di queste rivolte sono state individuate da una ampia letteratura nella situazione di segregazione spaziale, sociale ed economica dei giovani delle periferie, appartenenti a minoranze etniche. La questione del ruolo e dei comportamenti delle polizie è però di grande rilevanza, perché, come alcuni studi hanno rilevato (Lukas, 2009), il fatto che in Germania non si siano verificati scontri e rivolte del tipo francese o inglese starebbe (anche) nelle strategie di *policing* qui adottate, meno aggressive di quelle, per esempio, francesi (Jobard, 2006). Si è infatti privilegiata, in Germania la scelta di dedicare ai quartieri più problematici in termini di deprivazione sociale e di composizione etnica nuclei di poliziotti “di comunità”, che conoscono il quartiere e i suoi problemi e che quindi non vengono vissuti come nemici dagli abitanti, e in particolare dalla popolazione giovanile, che non dimostra verso la polizia la stessa sfiducia e ostilità di altri giovani delle periferie europee (Lukas, 2009).

L’Italia non ha conosciuto un problema di rivolte urbane della dimensione di quelle francesi o inglesi, per una serie di ragioni: la diversa configurazione delle periferie italiane rispetto, per esempio, alle *banlieues* francesi, e soprattutto la diversità del fenomeno migratorio. Non esistono, in Italia, concentrazioni significative di giovani di seconda e terza generazione che abbiano sviluppato risentimento e rabbia verso le istituzioni del Paese in cui sono cresciuti. I numeri sono più ridotti, l’immigrazione è più recente. Tuttavia, anche le periferie italiane stanno conoscendo – e sembrano sempre

⁸¹ Non diversamente da quanto avvenuto in passato nei *riots* delle città americane, che sono stati teatro di conflitti etnici tra la minoranza afro-americana e le polizie.

più frequenti e diffusi – fenomeni di conflitti etnici in cui gli immigrati (giovani, ma anche famiglie) sono le vittime di aggressioni da parte non delle polizie, ma di altri gruppi di cittadini. È accaduto per esempio nel novembre 2014 in alcuni quartieri della periferia romana (Tor Sapienza, Tor Pignattara, Tor Bella Monaca, Ponte di Nona), quando si sono scatenate tensioni verso gruppi di giovani rifugiati alloggiati in alcune strutture dei quartieri citati (Selmini, 2016).

Ai problemi delle periferie italiane di cui si è discusso nelle pagine precedenti si deve quindi aggiungere quello del rischio rappresentato dai conflitti etnici e dalla polarizzazione “noi” e “loro”, che vede una parte di cittadini italiani delle periferie indirizzare la loro ostilità verso gruppi di giovani rifugiati, o verso i cittadini Rom. Tra le varie forme di conflitto etnico esistenti, si tratta qui di una competizione sulle risorse (le scarse risorse residue del *welfare*: gli alloggi, i servizi) e l’attenzione istituzionale, che i cittadini italiani ritengono non essere sufficientemente rivolta verso la componente autoctona delle periferie.⁸² Si tratta anche di conflitti etnici quasi sempre, come le inchieste giornalistiche e la ricerca hanno documentato, guidate da strumentalizzazione politica di gruppi dell’estrema destra, in particolare di Casa Pound, sostenute e rinforzate dai media e da un discorso pubblico che spesso incita all’odio e alla contrapposizione tra poveri “meritevoli” e poveri “non meritevoli” (Katz, 2013). Fenomeni simili si stanno verificando anche in Germania, in Olanda e nei paesi scandinavi e richiedono una grande attenzione da parte delle istituzioni, e una capacità di prevenire il radicalizzarsi di tali conflitti (come ha fatto la Germania con il progetto citato in precedenza).

Esistono quindi alcune differenze tra la situazione italiana e quella di altri paesi europei e in particolare appare evidente che nelle periferie italiane – pur con le loro specifiche problematiche – non si sono ancora innescate dinamiche di conflitti etnici violenti, né di conflitti con le forze di polizia. Esistono quindi ancora ampi margini per ripensare le politiche di sicurezza a favore delle periferie e orientarle ad una prospettiva di prevenzione, come si dirà nel paragrafo successivo.

5. LA PREVENZIONE COME RISPOSTA AI PROBLEMI DELLE PERIFERIE

Dall’esame delle problematiche delle periferie emerge con chiarezza che le politiche di sicurezza urbana, se intese come misure di tipo amministrativo e dissuasivo attuate attraverso ordinanze e strumenti analoghi, o attraverso prevenzione di tipo tecnologico ed esclusivamente situazionale, presentano scarse possibilità di successo. Innanzitutto, abbiamo visto che la criminalità è certo un problema importante, ma che si accumula a problemi di incuria, degrado, abbandono, deprivazione economica e

⁸² Un recentissimo studio sulle politiche abitative in Italia evidenzia che la convinzione nell’opinione pubblica che agli immigrati siano assegnati gli alloggi popolari in misura maggiore che agli italiani non corrisponde a verità. Lo studio evidenzia che poiché la differenza di reddito tra famiglie straniere e italiane è significativa e poiché solo il 23% degli stranieri è proprietario di un’abitazione (rispetto al 78,6% degli italiani), la domanda di alloggi di edilizia pubblica è assai più elevata (una famiglia straniera su 5 richiede questi alloggi rispetto a una famiglia italiana su 50). Ciononostante, a livello nazionale la percentuale di alloggi assegnati a stranieri corrisponde all’8,5% del totale, in linea con gli stranieri oggi residenti in Italia (8,3%). È pur vero che in alcune città, in particolare del Nord, il divario di reddito favorisce l’assegnazione agli stranieri, che in alcune realtà raggiungono il 30% degli assegnatari. I numeri, anche quando più alti, dimostrano che comunque la maggioranza delle abitazioni di edilizia pubblica è assegnata a famiglie italiane (Di Pasquale, Stuppini, Tronchin, 2017).

marginalità sociale. Affrontare i problemi delle periferie richiede quindi uno sforzo che va ben oltre le politiche di sicurezza, termine che forse vale la pena di abbandonare per orientarsi a quello di politiche preventive. Di seguito alcuni suggerimenti, sia di metodo che di contenuto, per ri-orientare le politiche di sicurezza in funzione preventiva, nelle aree deprivate di cui si è discusso:

1) il metodo implica che in primo luogo sia finalmente possibile studiare i territori in maniera innovativa, e che si rendano disponibili i dati sulla criminalità, sulla percezione di insicurezza, sul degrado in maniera disaggregata per ogni area problematica. Questi dati vanno poi incrociati con dati di tipo sociale ed economico. Pur avendo molti problemi in comune, ogni periferia ha le sue peculiarità e solo degli studi di casi mirati possono mettere in luce con chiarezza i problemi e la loro natura;

2) ancora, relativamente al metodo, si suggerisce che venga predisposto un vasto programma di prevenzione a livello nazionale, che può attuarsi però solo a livello locale, con il contributo delle regioni e delle città, lasciando così uno spazio per le autonomie territoriali, che sole conoscono il territorio e i suoi problemi; una sorta di piano d'azione quadro, che possa articolarsi con sufficiente autonomia a livello locale. Per risolvere i problemi delle periferie — se si vuole farlo seriamente — si devono investire risorse importanti, sia in conto capitale che in spese correnti;

3) quanto ai contenuti, i programmi di azione devono integrare le misure preventive a cui abbiamo accennato e combinare quindi interventi di recupero urbanistico, di rinforzo della manutenzione, con azioni di recupero sociale e comunitario. Queste ultime devono essere in grado di offrire supporto alle famiglie e ai giovani in particolare, e di coinvolgere chi vive in queste aree, perché le azioni preventive potranno funzionare solo se fondate socialmente, cioè se accettate e condivise dai cittadini. Il coinvolgimento dei cittadini è fondamentale anche per ristabilire il senso e l'orgoglio di appartenenza al territorio, gravemente minato dalla stigmatizzazione nell'opinione pubblica e difficile da costruire per la scarsa coesione tra i gruppi sociali che convivono a fatica in queste aree. L'orientamento preventivo dovrebbe coinvolgere anche le forze di polizia — nazionali e locali — prevedendo, per esempio, dei posti integrati di polizia nei quartieri più problematici, caratterizzati da una presenza costante degli stessi operatori, adeguatamente formati ad intervenire come polizia di comunità e non come polizia di controllo e di repressione. Poiché come la storia delle politiche di sicurezza raccontate in precedenza dimostra, non si parte da zero, esistono numerosi esempi di buone prassi attuate dalle autonomie territoriali che possono rappresentare un modello da seguire sia nel metodo che nei contenuti. A queste misure preventive possono integrarsi piani di intervento repressivi più mirati, in particolare in quei casi dove le periferie sono controllate dalla criminalità organizzata e quindi soprattutto nelle città del Sud;

4) nel quadro d'azione del programma preventivo vanno inserite misure specifiche per due situazioni in particolare: l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia pubblica e la gestione dei campi Rom. Quanto alla prima, oltre alla necessità di censire il patrimonio abitativo e verificarne la idoneità rispetto alla domanda attuale, significa anche incentivare quei comuni che presentano ritardi nelle assegnazioni e lungaggini burocratiche ad operare con celerità. Quanto alla gestione dei campi Rom, una realtà quasi unica in Europa, anche se l'Italia non è certo il paese che ha il numero maggiore