

Sicurezza urbana: il fenomeno, le politiche, i progetti

Cosimo Braccesi, Settembre 2016.

Mi sono occupato professionalmente di sicurezza urbana per venti anni dal '92 al 2012, dal '94 al 2000 come ideatore, assieme a Massimo Pavarini, del progetto Città sicure della regione Emilia-Romagna e poi dal 2000 al 2007 come responsabile del servizio politiche per la sicurezza e la polizia locale nella stessa regione.

Eppure mi rendo conto che occorre continuamente uno sforzo di ridefinizione di ciò che intendiamo per sicurezza urbana e per politiche di sicurezza urbana.

Per evitare che le problematiche che definiamo di sicurezza urbana si dilatino o si restringano a seconda delle contingenze e delle opportunità politiche.

Per evitare di confondere le politiche di sicurezza urbana con le politiche di prevenzione della criminalità.

La sicurezza urbana come fenomeno

Credo si possa affermare che le politiche di sicurezza urbana si occupano fondamentalmente dell'insicurezza personale come problema sociale e dei fenomeni che la alimentano, se non altro perché è stato così storicamente. Perché questo è stato il fenomeno nuovo e inaspettato che ci siamo trovati a dover fronteggiare all'inizio degli anni '90.

All'inizio l'insicurezza personale è stata, nella sua crescita, un fenomeno soprattutto cittadino, e in parte lo è ancora. Per questo l'abbiamo definita come urbana.

Se poi indaghiamo più da vicino questa insicurezza e i fenomeni che la alimentano vediamo che essi hanno una loro centralità nello spazio pubblico urbano: l'insicurezza personale come fenomeno sociale si riferisce allo spazio pubblico, come luogo del pericolo o come luogo da cui proviene il pericolo, e i fenomeni che la alimentano hanno anch'essi a che fare con lo spazio pubblico: presenza di più codici culturali ed etnie che soggettivamente rendono più difficile la previsione dei comportamenti di quelli che percepiamo come "altri", la presenza visibile della povertà e della marginalità, i conflitti per l'uso dello spazio pubblico, l'insicurezza derivante da fenomeni provenienti dallo spazio pubblico (come per esempio i furti in appartamento).

Se questi sono punti di partenza condivisibili ne deriva che non possiamo considerare come concausa dell'insicurezza come fenomeno collettivo, fenomeni di violenza molto più gravi, come ad esempio le violenze nelle relazioni di affetto o, in molte regioni, la criminalità organizzata, anche se indubbiamente c'è.

D'altronde sappiamo bene che esistono territori ad alto tasso di criminalità e luoghi domestici pericolosi percepiti come relativamente sicuri, e territori con bassi tassi di criminalità percepiti come insicuri.

Più in generale dobbiamo sempre ricordare che i fenomeni di insicurezza urbana sono altro dai fenomeni di criminalità, anche se alcuni di questi li possono alimentare. I primi sono fenomeni sociali difficilmente definibili, i secondi sono invece la ricostruzione giuridica di certi fenomeni sociali e quindi, per questo, perfettamente definiti; i primi riguardano la totalità della popolazione – spesso nella duplice veste di vittime e autori dei fenomeni di insicurezza -, i secondi solo una piccola parte della stessa, coloro che hanno commesso azioni giuridicamente definibili come crimini.

Esistono comunque dei fenomeni sociali dove tutto si tiene: conflitto, insicurezza e degrado nello spazio pubblico, criminalità predatoria, violenza, criminalità organizzata: sono i mercati completamente o solo parzialmente illegali che si svolgono o incidono sullo spazio pubblico, dove la domanda di certi beni e servizi non trova uno sbocco legale: come la prostituzione, il commercio di sostanze stupefacenti, lo spostarsi da un paese all'altro. Sì anche l'immigrazione, a ben guardare, può essere considerato un gigantesco mercato clandestino che incide in maniera significativa sulla percezione di insicurezza nello spazio pubblico.

Le politiche di sicurezza urbana

Andrò per affermazioni procedendo dal generale verso il particolare lasciando al lettore la possibilità, per altro facile, di trovare un senso a quanto affermo.

A livello nazionale. Primo: buone politiche nazionali che valorizzino le città, specialmente in campo urbanistico e sociale, e che garantiscano risorse adeguate alla loro complessità producono città più sicure, ma non sono politiche di sicurezza urbana, semmai una loro preconditione. Secondo: qualsiasi politica tendente a riconoscere e di conseguenza a regolamentare i mercati oggi considerati illegali che incidono sullo spazio pubblico sono anche politiche di sicurezza urbana. Terzo: qualsiasi effettivo miglioramento nella condivisione delle informazioni e nella

collaborazione tra stato e comuni e quindi tra polizie nazionali e polizie locali sono anche politiche di sicurezza urbana.

A livello locale. Buone scelte urbanistiche che influenzino positivamente la qualità e la vitalità dello spazio pubblico sono indirettamente anche politiche di sicurezza urbana. Per questo la valutazione di impatto in termini di sicurezza nel disegnare le città e lo spazio pubblico sarebbero così indispensabili, ma non lo si fa mai; anche perché non esiste in Italia una tradizione culturale e accademica che le possa supportare. Le nostre università formano ottimi urbanisti e architetti ma non hanno una tradizione attenta alla progettazione di dettaglio dello spazio pubblico, men che mai al suo rapporto con la sicurezza.

Ugualmente una buona manutenzione dello spazio pubblico o una buona qualità dell'illuminazione sono anch'esse, almeno in parte, politiche locali di prevenzione dell'insicurezza.

Lo stesso vale per l'attività ordinaria di polizia locale che, dando ordine alle attività cittadine, contribuisce a migliorare le condizioni di sicurezza nello spazio pubblico. Per questo una politica di qualificazione della polizia locale è anch'essa, ancora una volta, almeno in parte, una politica di miglioramento della sicurezza urbana.

Diverso invece il caso delle politiche volte a distribuire o a redistribuire in modo equo sul territorio urbano le situazioni socialmente più problematiche o quelle più conflittuali. In questo caso si tratta infatti di politiche volte in modo diretto alla prevenzione dell'insicurezza. Sappiamo infatti che se lasciamo addensarsi solo in particolari aree del territorio urbano le situazioni più problematiche avremo il sommarsi e l'autoalimentarsi a spirale di degrado e conflitto, due degli elementi che più di altri innescano la percezione di insicurezza.

Anche i regolamenti di polizia urbana tesi fondamentalmente a mettere ordine nel naturale disordine della vita cittadina, sono parte significativa delle politiche di sicurezza di una città. Ma spesso non ce ne rendiamo conto. La prova è che non utilizziamo mai la loro adozione come occasione per una riflessione collettiva (scuole, associazioni, sindacati, ordini professionali) sulle regole del vivere civile che una comunità vuole condividere.

Un assetto organizzativo funzionale alla prevenzione dell'insicurezza dovrebbe almeno fondarsi su una capacità sistematica di individuazione precoce delle problematiche di disordine sociale e di degrado fisico nello spazio pubblico da parte della polizia locale e di una struttura in grado di attivare, in tempi rapidi, interventi

sociali e manutentivi organizzati autonomamente rispetto alla normale programmazione dei rispettivi servizi.

In generale si può dire che le politiche di sicurezza urbana non hanno quasi mai l'ambizione di risolvere i problemi, ma solo quella di renderli compatibili con il normale svolgersi della vita in una città.

I progetti per il miglioramento della sicurezza

Si tratta di progetti che riguardano particolari problematiche di insicurezza, di disordine o di conflitto, che si riferiscono ad aree definite di un territorio e che mirano a ridurre, se non a risolvere, queste problematiche.

Problematicità che variano nel tempo e nello spazio e le cui cause non sono mai definibili in astratto, né tantomeno a seconda dell'eco che hanno sui giornali o sui social, anche perché si combinano in maniera diversa a seconda della fisicità del territorio e alla composizione sociale di ogni specifica area.

Mentre gli interventi da mettere in campo sono invece noti, fanno in gran parte capo alle amministrazioni locali e non sono mai variati significativamente negli ultimi decenni.

Interventi di prevenzione situazionale (illuminazione, videosorveglianza, manutenzione dello spazio pubblico e del verde pubblico, controllo del territorio da parte della polizia locale ecc.); interventi di prevenzione comunitaria (animazione e manutenzione dello spazio pubblico, vitalità dello spazio pubblico, responsabilizzazione delle attività commerciali che affacciano sullo spazio pubblico, sorveglianza di vicinato, ecc.); interventi di prevenzione sociale e mediazione, soprattutto verso certe forme di conflitto nello spazio pubblico alimentate da minori; interventi di riduzione del danno in materia di prostituzione o tossicodipendenza.

Interventi che talvolta richiedono, specie nei casi più incancreniti, la collaborazione delle polizie nazionali, il che richiederebbe una programmazione comune degli interventi e una collaborazione strutturata che dato l'ordinamento attuale non si dà mai o quasi. Per questo ho sempre considerato ragionevole che le strutture di polizia locale più grandi si dotassero di un gruppo, formato dai più "tranquilli" e dai più esperti, in grado, per formazione e dotazioni, di affrontare le situazioni dove un po' di forza e un po' di decisione sono indispensabili.

Aggiungo che se è proprio necessario per aprire la strada ad interventi più strutturati, anche qualche iniziativa puramente simbolica che faccia sentire la presenza dell'amministrazione locale può essere utile. Questo per sottolineare che si può fare quasi di tutto purché abbia un senso e stia dentro un contesto di più ampio respiro.

C'è infine la possibilità di mettere in campo interventi di regolazione amministrativa della vita collettiva pensati ad hoc per certe situazioni, ma valutando bene anticipatamente la possibilità concreta di farli rispettare. Perché in caso contrario si otterrà un peggioramento piuttosto che un miglioramento della situazione. E' uno di quei casi in cui un intervento solo simbolico può alimentare un problema effettivo.

Una serie di interventi, quelli ricordati, che chiamano in causa professionalità diverse, tra cui una parte significativa degli operatori sociali e la totalità degli operatori di polizia municipale, tutte figure, anche quelle degli uffici tecnici comunali, che andrebbero quindi opportunamente formate.

Quel che conta per ottenere qualche risultato è infatti il mix tra i diversi interventi, la concomitanza nella loro programmazione, una tempistica di realizzazione funzionale ad attenuare gradualmente le problematiche. Cose intuitive, facili da dire, ma difficilissime da realizzare anche se formalmente fanno capo alla stessa amministrazione. E qui di aprire il tema della collocazione e dell'autorevolezza politica e tecnica da assegnare a chi si dovesse occuparsi in una amministrazione locale di sicurezza urbana.

Concludo con qualche osservazione sulle cosiddette "buone pratiche".

Come abbiamo visto i problemi di insicurezza a livello territoriale sono specifici e cambiano continuamente nello spazio e nel tempo mentre le azioni per contenerli sono aspecifiche e sostanzialmente sempre le stesse.

Per questo è difficile sostenere che esistano buone pratiche da riproporre per risolvere le stesse problematiche in contesti diversi. Non ci sono infatti buone pratiche senza buone analisi del problema che si vuole affrontare. Conta spesso di più una buona definizione del problema, naturalmente una definizione professionalmente attendibile, che non il successo di certe iniziative in un altro contesto.

Probabilmente le buone pratiche da promuovere, in tema di sicurezza urbana per come ho cercato di definirla, hanno più a che fare con gli strumenti che consentono una buona definizione dei problemi, questi sì esportabili, piuttosto che gli interventi stessi, questi davvero assai poco riproducibili in contesti diversi.

Bibliografia minima in tema di Sicurezza urbana (ovvero i testi la cui lettura mi è stata senz'altro utile).

Barbagli M., 1995, *L'occasione e l'uomo ladro*, Bologna, Il Mulino

Bertaccini D., 2009, *La politica di polizia*, Bologna, Bononia University Press

Garland D., 2001 *La cultura del Controllo*, Milano, Il Saggiatore

Jacobs J., 2000, *Vita e morte delle grandi città*, Torino, Edizioni di Comunità

Melossi D., 2002, *Stato, controllo sociale, devianza*, Paravia, Bruno Mondadori

Pavarini. M (a cura di), 2006, *L'amministrazione locale della paura*, Roma, Carocci

Selmini R. (a cura di), 2004 *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino