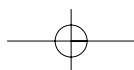
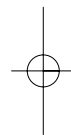
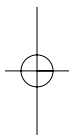


Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana



PARTE TERZA







Qualità della vita e sicurezza:

una collaborazione innovativa
per un sistema di prossimità

di Pierluigi Angelini

INDICE

[408]	INTRODUZIONE
[411]	1. LE ESPERIENZE DI POLIZIA COMUNITARIA NEI PAESI ANGLOFONI
[414]	2. L'ESPERIENZA FRANCESE DELLA POLIZIA DI PROSSIMITÀ
[414]	2.1. La vigilanza di isolato
[415]	2.2. La polizia di prossimità
[417]	3. LE POLITICHE DI SICUREZZA IN ITALIA
[417]	3.1. Le attività di prevenzione
[418]	3.1.1. La prevenzione situazionale
[418]	3.1.2. La prevenzione sociale
[419]	3.2. La vigilanza di quartiere
[421]	3.3. La polizia di prossimità
[423]	3.3.1. Polizia di prossimità e polizia comunitaria: brevi considerazioni
[424]	3.4. Welfare leggero
[427]	3.5. La cultura della legalità
[429]	3.6. L'attività manutentiva del patrimonio pubblico
[430]	3.7. L'esigenza di creare un sistema in rete
[431]	4. IL PROGETTO-SPOLETO PER REALIZZARE UN SISTEMA DI PROSSIMITÀ
[431]	4.1. Premessa
[433]	4.2. Riflessioni ed evoluzione del percorso avviato
[434]	4.2.1. Strumento tecnico di intervento
[435]	5. CONCLUSIONI
[437]	BIBLIOGRAFIA



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

Introduzione

La città rappresenta un sistema sociale che evolve secondo delle proprie logiche, che cambia seguendo una sua dinamica, un autonomo svolgimento ed in cui assumono rilievo il contesto ambientale e la comunità locale che interagisce quotidianamente con il medesimo.

Nel corso dell'ultimo decennio, l'assetto urbanistico del territorio ha subito significative variazioni per effetto della ricerca di disponibilità della prima casa nelle periferie sub-urbane da parte di molte famiglie che sono riuscite a realizzare tale sogno ricorrendo alle opportunità offerte dall'edilizia residenziale pubblica.

Di conseguenza, in molti centri di medie dimensioni (30.000-60.000 ab.) è stato possibile registrare da un lato, un sostanziale svuotamento dei centri storici, ricchi non solo d'arte e di cultura, ma anche e soprattutto delle relazioni interpersonali che hanno sempre caratterizzato la tradizione e la loro storia, e dall'altro, la realizzazione di nuovi quartieri con alta densità di popolazione e privi di punti di aggregazione capaci di ricreare le condizioni di solidarietà lasciate.

Tale processo non è stato, peraltro, accompagnato da una appropriata rimodulazione della diffusione sul territorio dei servizi diretti al cittadino, rimasta limitata ad un mero adeguamento della rete distributiva, spesso nella forma de-specializzata e talvolta riferita ai soli prodotti di prima necessità. Parallelamente, il tessuto sociale presente nel capoluogo e nelle diverse realtà frazionali del territorio ha subito una profonda trasformazione sia per il movimento migratorio sopra accennato, sia per l'imprevisto inserimento di nuove etnie, sia – infine – per il cambiamento delle aspettative e dello stile di vita della popolazione e dei giovani in particolare.

L'estensione dell'assetto urbanistico delle città ha prodotto, infatti, nel tempo un progressivo impoverimento della vita sociale sia precedentemente riscontrabile all'interno dei "centri storici", sia successivamente nelle zone di nuova urbanizzazione.

In primo luogo, un graduale, ma costante affermarsi del fenomeno delle scissioni dal nucleo familiare residente nelle vecchie abitazioni, spesso fatiscenti – o quantomeno con precarie condizioni di confortevole abitabilità – verso altre realtà abitative della immediata periferia ha determinato la permanenza



di una popolazione prevalentemente anziana, oggettivamente meno efficace nella capacità di controllo sociale del territorio che una comunità riesce ad esprimere e, comunque, più vulnerabile, più esposta al rischio di essere vittima di reati.

In secondo luogo, ad uno stato di abbandono degli edifici privati, e talvolta anche pubblici, si è aggiunto un progressivo svuotamento di molti spazi che hanno perso nel tempo la funzione originaria di punti di aggregazione e di animazione del rispettivo contesto urbano.

Il fenomeno turistico che ha interessato molti centri urbani di medie dimensioni per l'interesse artistico e culturale che suscitano i numerosi borghi medievali e rinascimentali del Paese è riuscito a mitigare la situazione sopra descritta, mantenendo nell'arco temporale della buona stagione una apprezzabile vitalità per la capacità di attrazione espressa dal rispettiva realtà urbana e ambientale.

D'altro canto, l'insediamento in periferia delle nuove abitazioni di edilizia economica e popolare non è stata sempre accompagnata dalla realizzazione di aree dirette a favorire l'aggregazione e lo sviluppo di relazioni sociali tra le diverse famiglie; per cui, è possibile registrare ancora la frequente carenza di spazi attrezzati finalizzati a offrire opportunità di svago o di impiego del tempo libero, soprattutto per i ragazzi in età scolare.

L'inserimento non previsto nel tessuto sociale delle comunità locali di nuove etnie per effetto del fenomeno migratorio, non programmato sulla base di un reclutamento attivo e non orientato ad una domanda di lavoro esplicita e formalizzata [Ambrosiani, 2001] che ha interessato il Paese nel corso dell'ultimo decennio, ha concorso ad accrescere la complessità del contesto sociale dei centri di medie dimensioni presi in considerazione ai fini della presente ricerca.

Infatti, l'ingresso in modo considerevole di immigrati extracomunitari provenienti ad ondate successive prima dai Paesi balcani e, quindi, dal Macreb ha introdotto delle oggettive difficoltà sia di adeguamento delle strutture abitative capaci di accoglierli, cui è conseguita l'occupazione degli edifici fatiscenti lasciati liberi nei Centri storici o dei casolari di campagna abbandonati da tempo, sia di integrazione sociale e culturale con la comunità locale, per effetto di una sorta di diffidenza che la popolazione ripetutamente manifesta nei con-



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

fronti di chi rappresenta comunque qualcosa di diverso, che sfugge alla piena conoscenza degli usi, dei costumi e delle abitudini comportamentali comuni.

D'altra parte, la presenza di diversi modi di ragionare, diversi modi di interpretare le cose, di diverse culture spesso sintonizzate in modo differente, in quanto diversi sono i linguaggi e diversi gli orizzonti che esprimono, producono delle forti difficoltà di comunicazione.

C'è chi ragiona su ritmi molto brevi, chi su ritmi più lunghi; per cui, di fronte ad una domanda collettiva di servizi più articolata e ad una serie di istanze individuali più esigenti e complesse, non solo intendersi diventa più difficile, ma anche gestire la diversità rappresenta un imperativo inevitabile per gli operatori coinvolti nella cura delle problematiche che ne conseguono.

Tale considerazione si rafforza ulteriormente alla luce degli episodi di intolleranza che si registrano non solo da parte degli immigrati ed altre categorie di utenti che esprimono situazioni di disagio ed incontrano difficoltà di inserimento sia nel tessuto sociale che nel contesto lavorativo e produttivo locale, ma anche da parte della popolazione rispetto ad atti vandalici, che concorrono ad accrescere il livello di degrado urbano talvolta già presente in talune aree del territorio e, comunque, il grado di percezione dell'in-sicurezza diffusa che la gente manifesta.

Ne consegue, quindi, la necessità di razionalizzare ed organizzare un nuovo sistema sociale, in cui coesistano processi di collaborazione tra figure che hanno funzioni differenti, i quali devono essere a loro volta definiti e codificati per dare vita anche ad un sistema di ruoli che riesca a dare coerenza ai diversi meccanismi di funzionamento, nel tentativo di fornire una risposta adeguata ad una oggettiva esigenza di unitarietà delle relazioni sociali che maturano nel nuovo contesto che si è cercato di descrivere.

In questa prospettiva, l'apparato della pubblica amministrazione in generale, e degli enti locali in particolare, si trova nelle condizioni di dover far fronte all'emergenza determinata dal fenomeno incontrollato dell'immigrazione, dagli episodi di inciviltà registrati con crescente frequenza e dalle situazioni di degrado urbano conseguenti alla dilatazione sul territorio dei servizi da assicurare rispetto all'incremento degli spazi dispo-



nibili con una carenza sia di figure professionali di diversa specializzazione rispetto al contingente di addetti abitualmente impegnati nei servizi erogati all'utenza, sia di assetto organizzativo adeguato alla molteplicità e complessità degli interventi richiesti, di strutture idonee allo scopo.

1. Le esperienze di polizia comunitaria nei paesi anglofoni

Un aspetto peculiare della prevenzione comunitaria è rappresentato dall'insieme delle azioni svolte dalla "polizia di prossimità" in un rapporto più stretto e diretto con i cittadini nell'ambito dei quartieri in cui essi svolgono le proprie attività quotidiane.

Il sistema di "community policing", introdotto nei paesi anglosassoni (Regno unito – U.S.A. – Canada) con l'attivazione del primo Corpo di polizia inglese avvenuta nel 1928 da Sir Robert Peel, si è esteso ad altre esperienze realizzate nei Paesi scandinavi ed anche in alcune realtà dell'estremo oriente (Giappone – Singapore – Australia), sollecitando l'attenzione di studiosi delle iniziative svolte in tal senso (Skolwick e Bayley) che hanno potuto rilevare l'elemento comune determinato dall'incoraggiamento verso i cittadini ad assumere un ruolo attivo nella gestione della propria sicurezza, in modo che le competenze professionali degli agenti e la collaborazione degli abitanti possono utilmente coordinarsi per ridurre gli episodi di criminalità ed incrementare la soluzione dei reati accertati [Carrer, 2004].

Il predetto sistema si fonda su elementi di particolare interesse che alcuni autori si sono soffermati ad individuare:

- a) *impiego della pattuglia appiedata*, per facilitare una comunicazione "a doppio senso" tra polizia ed utenza [Slogan, 1993], anche attraverso l'attivazione di strutture e la gestione di procedure – a livello locale – che consentano la consultazione dei cittadini (community consultation arrangements);
- b) *obbligo per gli agenti di tener conto delle istanze* ed i suggerimenti che gli utenti esprimono nella definizione dei problemi e delle rispettive priorità, in modo da sviluppare efficacemente le attività di partenariato nella prevenzione della criminalità [Weatheritt, 1983];



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

- c) *orientamento dell'azione di polizia per la soluzione dei problemi*, che richiede uno sforzo di tipicizzazione degli eventi, l'identificazione delle cause e l'individuazione dei suggerimenti idonei per la conseguente trattazione [Sherman, 1992].

Diversi ricercatori francesi e nord-americani [Bolle-Knoeffler, 2000] hanno avuto modo di affrontare l'argomento, estrapolando dalle proprie analisi alcuni elementi peculiari della "polizia comunitaria":

- *l'apertura degli uffici di quartiere, anche con il fine di avere una conoscenza approfondita della struttura economica, sociale e culturale della popolazione;*
- *il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni e, con modalità predefinite, nella sorveglianza del territorio;*
- *lo sviluppo di forme appropriate di partenariato sia all'interno delle istituzioni, che all'esterno delle medesime con la espressioni organizzate degli utenti;*
- *l'intensificazione di una presenza discreta degli agenti sul territorio, con finalità dissuasiva e rassicurante;*
- *la tempestività ed efficacia di reazione al reato commesso;*
- *la disponibilità di risorse, finanziarie in particolare, per la realizzazione delle iniziative.*

Nel tentativo di svolgere – rispetto al concetto di polizia tradizionale in cui il risultato quantitativo e qualitativo della repressione è considerato fondamentale, e la psicosi delle statistiche è onnipresente [Droux, 1994] – una comparazione tra i diversi modi di far polizia, alcuni autori hanno cercato di delineare una prima distinzione alla luce delle esperienze maturate nel tempo, di cui si possono sintetizzare i punti più significativi:

- a) *polizia di prossimità* – la diffusione di conoscenza delle attività e delle potenzialità operative delle forze di polizia rappresenta l'espressione della ricerca di un potenziamento qualitativo dei rapporti con la popolazione interessata;
- b) *polizia comunitaria* – il legame con la cittadinanza si spinge fino al coinvolgimento di soggetti disponibili ad essere impegnati in servizi di sorveglianza in un determinato settore: heighbourwood watch [Hagenlocher, 1996].



Non ritenendo esaustiva la definizione testè esposta di “polizia comunitaria”, né di “polizia di prossimità”, in considerazione che nel prosieguo del tempo altri autori tendono a ricomprensere con il secondo termine anche il concetto del primo, appare utile riprendere l’argomento, sottolineando gli aspetti qualificanti del ruolo attivo della collettività già evidenziati in precedenza dagli autori Murphy e Muir [1985]:

- *adozione di una strategia che favorisca la partecipazione della collettività alla propria protezione, creando le condizioni per “una condivisione delle responsabilità tra polizia e comunità”;*
- *discussione e partecipazione preventiva della comunità locale sia alla definizione delle priorità, che alla impostazione ed esecuzione dei servizi di polizia;*
- *assegnazione all’agente degli obiettivi di controllo sociale, al pari dell’attività di contrasto della criminalità, per il mantenimento dell’ordine, in considerazione della necessità che la popolazione esprime in termini di “tranquillità, ordine e sicurezza, che diventano le finalità della polizia comunitaria”.*

Nel rapporto che si va delineando tra l’agente di polizia e la comunità locale, entrambi debbono collocarsi con un atteggiamento diverso che matura da un approccio culturale orientato verso forme di collaborazione di tipo innovativo.

L’esigenza di lavorare in partenariato con altri pone l’istituzione-polizia nella condizione di rivedere la propria “mission” e conseguentemente adeguare il proprio funzionamento, superando “la burocrazia meccanicistica” che si fonda sui valori della estrema razionalità ed efficacia a breve termine, “in quanto dissuade l’assunzione di responsabilità e non è in grado di riconoscere correttamente l’impegno personale e l’innovazione” [Chalom, 1994].

L’agente deve migliorare la conoscenza del territorio agendo insieme al cittadino, capace di concorrere alla ricostruzione di efficaci forme di controllo sociale, in quanto è in grado di percepire direttamente i problemi e le risorse del proprio ambiente di vita, sollecitando l’identificazione di disordini e la definizione delle strategie per affrontare e ridurre, quantomeno, il sentimento di insicurezza che ne consegue.



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

2. L'esperienza francese della polizia di prossimità

2.1. *La vigilanza di isolato*

La prima esperienza del “poliziotto di quartiere” in Francia risale al giugno 1974 in cui si concluse una positiva sperimentazione svolta nelle città di Lione – Grenoble – Clermont-Ferrand in occasione della quale era stata appunto introdotta la figura dell’îlotier destinato ad operare nel contesto di una ristretta area di abitazioni: con il termine usato îlot, si intende presentare, infatti, più propriamente il concetto di “isolato” come ambito di intervento del rispettivo operatore di polizia.

Il Rapporto Peyrefitte redatto e pubblicato nel 1977, riscontrata la diffusione di un ampio sentimento di insicurezza tra la popolazione, poneva l’esigenza di procedere ad una diversa organizzazione della gendarmeria e della polizia nazionale, privilegiando una diffusa presenza sul territorio, anche attraverso lo sviluppo ulteriore del sistema degli îlotages.

Il documento rappresentava la consapevolezza della necessità di superare “una gestione tradizionalmente di polizia e giudiziaria dell’ordine pubblico, a vantaggio di un approccio più globale, più preventivo, suscettibile di mobilitare le differenti amministrazioni dello Stato” [Dieu, 1999].

Un ulteriore impulso all’attività di îlotage veniva impresso dal Rapporto Bonnemaïson redatto dalla “Commissione dei Sindaci sulla sicurezza”, il quale sottolineava l’opportunità di riconoscere alla figura del Sindaco un ruolo primario nella gestione delle politiche locali di sicurezza.

Intorno alla metà degli anni ’90, dopo l’approvazione della legge-quadro in materia di sicurezza – riconosciuta quale diritto fondamentale a valenza costituzionale – il Ministro dell’Interno Chevènement annunciava da un lato l’attivazione della “police de proximité” da parte della polizia nazionale e della gendarmeria e, dall’altro, l’avvio dei Contratti locali di sicurezza, i quali si differenziavano dai “Contratti di azione e prevenzione per la sicurezza nelle città” previsti da una Circolare Ministeriale del febbraio 1985 per la messa a punto di programmi locali di prevenzione e miglioramento della sicurezza urbana.

In particolare, l’îlotage rispondeva sia alle attese della popolazione che percepiva nella figura dell’îlotier una presenza ras-



sicurante per le persone anziane, i commercianti, le madri di famiglia che vivono il quartiere nel corso dell'intera giornata, sia alle aspirazioni degli agenti impegnati in questa esperienza, la quale veniva investita del delicato compito di mediazione tra i cittadini e la pubblica amministrazione, di acquisizione delle informazioni utili sia per il servizio di polizia che per la individuazione dei bisogni emergenti della comunità locale interessata, nonché di osservazione, ascolto e dialogo per cercare di agire positivamente sul sentimento di paura e di isolamento.

La concreta realizzazione di tale esperienza ha trovato, tuttavia, delle oggettive difficoltà sia sul piano culturale che organizzativo.

L'analisi condotta da D. Monjardet [1999] ha posto in evidenza, infatti, sia l'aspetto ideologico che privilegia l'impostazione filosofica dell'îlotage rispetto alla tecnica operativa, cui consegue la carenza dell'atteggiamento repressivo e quindi l'impunità per i piccoli delinquenti, sia l'aspetto professionale che sottolinea la mancanza di risultati rapidi, visibili e concreti, considerati tradizionalmente gli indicatori più significativi del lavoro di polizia.

Molti poliziotti vedono, infatti, l'attività di îlotage un impegno "militante", marginale e distinto rispetto alla natura propria dei compiti di polizia; per cui, è stata registrata una emarginazione di fatto degli îlotiers considerati "assistenti sociali" da parte dei colleghi e dei superiori che ne contestano l'autonomia di organizzazione e di collaborazione con altri attori sociali, fino a non utilizzare, ad esempio, le informazioni da essi raccolte nei rapporti quotidiani con la gente del quartiere. Tale atteggiamento ha concorso, peraltro, a rendere irrisorio il contingente complessivo degli îlotiers, rimasto intorno a 3.600/3.800 unità dopo l'incremento registrato nel biennio '93/'94 a fronte di un numero di îlots rimasto sostanzialmente immutato.

2.2. La polizia di prossimità

Le violenze urbane e gli atti di inciviltà, registrati in misura crescente tra la fine degli anni '80 ed i primi anni '90, hanno inciso in modo significativo sul sentimento di insicurezza della popolazione, ponendo un problema di coesione sociale all'interno dei quartieri più sensibili; per cui la questione non si è



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

posta tanto in termini di violazione della legge, quanto piuttosto di rischio della possibile “riproduzione del fenomeno che rende difficile la vita sociale” [Roche e Dumollard, 2002].

Il governo francese, chiamato ad affrontare la situazione che si andava consolidando, ha concorso a definire idonee soluzioni favorendo l'accesso di giovani ad iniziative dirette a realizzare politiche locali di sicurezza con l'introduzione, nell'ottobre '97, le figure professionali:

- degli “*Agents locaux de mediation sociale*”, provenienti dagli stessi “*quartieri difficili*”, ma con una maggiore maturità e comportamento rassicurante con lo scopo di prevenire le tensioni all'interno dei quartieri, anche in ausilio con la polizia,
- e degli “*Agents adjoint de securité*”, ai quali non è stata attribuita alcuna funzione di polizia giudiziaria o possibilità di partecipare ad attività di ordine pubblico, avendo prioritamente compiti diretti a ridurre le percezioni di insicurezza e l'efficacia della lotta alla delinquenza:
 - sostegno alle vittime di atti di inciviltà e di reati, mediante l'aiuto nella cura delle rispettive pratiche amministrative;
 - accoglienza, informazione ed orientamento del pubblico nei servizi locali di polizia;
 - supporto alle attività di integrazione degli immigrati;
 - miglioramento delle reti di informazione e di azione della polizia nazionale con i suoi partner istituzionali della giustizia ed altre parti sociali.

Il concetto di “*police de proximité*” – comparso nel linguaggio politico e professionale con le circolari emanate dal ministro Rocard nel 1988 – ha trovato conferma nel documento ufficiale diffuso nel febbraio 1997 con lo scopo di consolidare i rapporti di fiducia con la popolazione per il mantenimento della sicurezza pubblica nei quartieri, incentivando la lotta contro la delinquenza e il disordine urbano.

Tale concetto va oltre l'ilotage, in quanto comprende anche l'accoglienza nei suoi diversi aspetti, l'attivazione di forme di collaborazione attive ed efficaci, dirette a favorire una sostanziale “sicurezza di vicinato, una comunicazione corretta ed una decisa implicazione nella prevenzione della delinquenza” [Carrer, 2004].



In questa logica, la polizia – impegnata nel garantire un buon livello di coesione sociale nel quartiere – deve assumere un atteggiamento di ascolto nei confronti del cittadino per cercare di interpretare le sue attese ed anticiparne i bisogni.

La polizia di prossimità, che non può essere considerata in modo riduttivo una semplice tecnica di polizia, si caratterizza, pertanto, per la differenziazione di attività orientate alla prevenzione di carattere situazionale, alla sorveglianza del quartiere, allo sviluppo del tessuto sociale per “ricquistare la fiducia dei contribuenti, riducendo lo scarto tra domanda sociale di sicurezza ed offerta pubblica di sicurezza” [Chalom M., 1998].

In tale contesto, un “agente di prossimità” è l’agente identificato nell’unità territoriale cui è assegnato, che assume un ruolo polivalente, con un livello di responsabilità che si rapporta ai vari livelli del territorio, a partire dal quartiere, dal settore o dalla zona corrispondente ad un îlot, il quale rappresenta l’unità di base della struttura complessiva di sicurezza pubblica.

In buona sostanza, l’obiettivo comune delle iniziative prodotte per dare vita ad una polizia di prossimità in Francia è individuabile nell’impegno di “avvicinare polizia e cittadini, migliorare la lotta contro la piccola e media delinquenza sviluppando la prevenzione e la dissuasione, sostenere l’azione di polizia con un’ampia collaborazione locale, contro il sentimento di insicurezza: in breve, inventare una nuova polizia urbana, efficace e stimata” [Monjardet J., 1999].

Tuttavia, secondo una ricerca condotta da alcuni studiosi francesi, i responsabili della Polizia Nazionale trovano difficoltà a far percepire agli agenti la priorità delle attività di prossimità rispetto agli altri compiti operativi che, indipendentemente dalla graduazione di importanza, assorbono la maggior parte delle energie quotidiane [Gorgeon, 1994].

3. Le politiche di sicurezza in Italia

3.1. Le attività di prevenzione

Da una attività di ricerca effettuata nel 2000 in merito alle iniziative per la sicurezza e la prevenzione realizzate in molte città capoluogo è emerso che nel periodo 1995-1999 sono stati attivati dei “progetti complessivi e strutturati” di azioni orientate al conseguimento di migliori condizioni di sicurezza e



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

curati da una struttura organizzativa appositamente istituita, riconducibili comunque ai rispettivi ambiti di riferimento della “prevenzione situazionale” e della “prevenzione sociale” [Selmini R., 2003].

3.1.1. *La prevenzione situazionale*

Come già esposto in precedenza, tale forma di prevenzione trova il suo fondamento nel fatto che “la criminalità non è tanto il frutto di una predisposizione individuale, quanto di fattori che creano o favoriscono le opportunità criminose e di autori razionalmente motivati” [Clarke, 1983]; per cui, occorre mettere in campo una strategia di controllo diretta ad intervenire sul contesto ambientale in cui maturano e si manifestano gli episodi di intolleranza o inciviltà, cercando di salvaguardare il quotidiano, normale evolversi della vita economica e sociale della città.

Di conseguenza, le iniziative che sono state realizzate hanno seguito sostanzialmente due linee di indirizzo di carattere generale:

- 1) una maggiore sorveglianza del territorio attraverso l'impiego di strumenti tecnologici innovativi, che si accompagnano ad una rimodulazione del sistema organizzativo negli spazi di quartiere e nei turni di servizio delle polizie municipali anche in collaborazione con le altre forze dell'ordine, all'ampliamento della presenza del volontariato nei parchi pubblici, in prossimità delle scuole, ..., fino al potenziamento dell'illuminazione pubblica nei punti critici del centro storico in particolare;
- 2) l'adozione di ordinanze amministrative, per disporre il divieto di comportamenti destinati ad arrecare disturbo alla normale quotidianità della vita urbana, fornendo strumenti idonei agli operatori di polizia chiamati ad intervenire per garantire il buon vivere civile e concorrendo, quindi, alla gestione dei fenomeni di inciviltà che, seppur non qualificati come reati, determinano, comunque, una situazione di disordine urbano tale da destare preoccupazione ed influire sul sentimento di insicurezza della popolazione.

3.1.2. *La prevenzione sociale*

Posto che le azioni condotte a livello locale sul fronte di tali forme di prevenzione non possono essere necessariamente col-



locabili nell'ambito degli interventi sulle cause strutturali del disagio sociale (politiche del lavoro, della famiglia, dell'immigrazione, ...), le misure di prevenzione sociale rientrano in una politica globale orientata al benessere sociale, in cui si accentua la dimensione collettiva anche di mediazione dei conflitti sociali rispetto agli interventi di tipo tradizionale diretti al singolo deviante o soggetto a rischio ed in cui si inseriscono iniziative di riqualificazione urbana accanto alla possibilità di coinvolgimento dei comuni cittadini nel processo di rivitalizzazione della vita di comunità oltreché di assicurazione e di integrazione "tra i responsabili del disturbo (tossicodipendenti, prostitute,...) ed il resto della comunità" [Selmini, 2004].

Da una ricostruzione dei risultati di un'attività di ricerca condotta in materia, si rileva l'opportunità di ricondurre le misure di prevenzione sociale adottate nelle diverse realtà del Paese:

- a) in una prima categoria, diretta ai soggetti, evidenziando – accanto all'attività svolta per la riduzione del danno – l'attenzione rivolta alle vittime del reato sia con la diffusione di consigli di autodifesa in situazioni a rischio destinati alla generalità dei cittadini o a determinate categorie di soggetti (anziani, casalinghe, ...) sia con l'assistenza psicologica, ma anche materiale e logistica, a favore di coloro che hanno subito un reato;
- b) in una seconda categoria, che comprende gli interventi orientati "al recupero della coesione comunitaria e dell'ambiente fisico", nella convinzione che per contrastare gli episodi di criminalità occorre agire per ridurre le situazioni di degrado del contesto urbano e di affievolimento dei legami sociali che sostengono e mantengono vivo il senso di appartenenza alla comunità locale; per cui, assumono rilevanza a tale scopo i tentativi di coinvolgimento dei cittadini e dei loro rappresentanti di base non solo in funzione difensiva della comunità, ma anche in momenti di attiva responsabilizzazione per concorrere alla soluzione dei problemi emergenti o, quantomeno, per condividere le difficoltà oggettive che si incontrano lungo il percorso.

3.2. La vigilanza di quartiere

Numerose città italiane, tenendo conto anche dell'esperienza maturata in altre realtà straniere, hanno provveduto all'istituzione del "vigile di quartiere", con il compito di seguire degli



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

itinerari all'interno della rispettiva area territoriale, di osservare e ascoltare le istanze dei cittadini, entrando in contatto più diretto sia con le fasce deboli della popolazione ed i titolari delle attività commerciali o artigianali, sia con le figure che, nell'ambito della comunità locale, svolgono un ruolo di sensore delle esigenze prioritarie degli utenti.

Oltre alla tradizionale funzione di regolazione del traffico, diretta ad assicurare la sicurezza delle persone e dei veicoli con l'osservanza delle disposizioni stabilite dal Codice della Strada, la figura del "vigile di quartiere" cerca sia di parlare con l'utenza per conoscere ed individuare i bisogni dell'ambiente urbano da sottoporre all'attenzione dei settori comunali preposti alla manutenzione del patrimonio pubblico sia di scambiare informazioni per individuare i piccoli dissidi quotidiani da mediare con il più opportuno buon senso, accanto ai conflitti più impegnativi sui quali coinvolgere gli operatori dei competenti servizi sociali.

Per interpretare al meglio questo ruolo di lettura della realtà territoriale e delle concrete aspettative della gente, la maggior parte dei Comandi di Polizia Municipale hanno optato per una organizzazione del servizio orientata alla assidua presenza nel quartiere degli stessi operatori, in modo da sviluppare in una logica di continuità un rapporto fiduciario stabile e duraturo che consenta di avere un monitoraggio costante del territorio, di raccogliere ed analizzare le informazioni, di attuare e sollecitare gli interventi necessari per la soluzione dei problemi emersi.

Indubbiamente, le diverse esperienze maturate non consentono la messa a punto di un "modello" definito ed univoco dal punto di vista dei contenuti, in quanto sono diversi i contesti urbani e le condizioni organizzative dei rispettivi enti; per cui, il servizio del vigile di quartiere si conferma ancora come un laboratorio di sperimentazione, seppure si ponga come obiettivo sfidante all'attenzione degli operatori impegnati nelle politiche di sicurezza urbana, anche in considerazione della peculiarità che riveste la polizia municipale per il contatto quotidiano, perfino confidenziale, che il vigile mantiene con gli abitanti della città o della zona in cui si trova ad operare ogni giorno.

D'altra parte, afferma un attento osservatore francese, "i poliziotti municipali, reclutati localmente e che effettuano nello stesso posto tutta la loro carriera, sono senza dubbio meglio



informati sul loro ambiente, conoscono molto meglio la città in cui esercitano che non i funzionari di passaggio di una polizia nazionale, non originari della città, formati altrove e desiderosi di andarsene il più presto possibile” se non si sono ancora insediati con la famiglia nel rispettivo sociale. [Monjardet, 2001].

Questa caratteristica assume una primaria importanza nella costruzione di un “sistema di prossimità” senza sovrapposizioni di funzioni tra i soggetti coinvolti, in quanto rappresenta una risorsa, una ricchezza di conoscenza che può essere messa in sinergia con le altre peculiarità in gioco.

Tuttavia, tenuto conto che la figura del “vigile di quartiere” ha un senso soltanto se va oltre la semplice presenza in divisa ed assume efficacia nel processo di “problem-solving”, le Amministrazioni che scelgono questa modalità di intervento non sempre assecondano l’organizzazione complessiva interna dei servizi, chiamati ad assicurare le soluzioni adeguate alla delicatezza o gravità della questione rappresentata, rischiando di compromettere la credibilità del singolo operatore di P.M. e di pregiudicare la possibilità di sviluppare ulteriormente l’utilità del sistema.

3.3. *La polizia di prossimità*

Nel corso dell’ultimo biennio, sia la Polizia di Stato (ad ordinamento civile) che l’Arma dei Carabinieri (ad ordinamento militare) hanno avviato un percorso di avvicinamento alle istanze del cittadino con l’istituzione della figura dell’“agente di prossimità” che – come la definisce il Capo della Polizia Prefetto De Gennaro – si rivela come una “filosofia operativa che modifica l’approccio professionale degli operatori chiamati ad espletare attività di controllo del territorio, soprattutto a livello di quartiere. L’azione di polizia potrà, così, incidere sulla percezione di sicurezza dei cittadini e costituirà, comunque, una rassicurante vicinanza ed un momento di compartecipazione ai suoi problemi”.

Pertanto, accanto all’agente tradizionalmente impegnato nei compiti di indagine o di mantenimento dell’ordine e sicurezza pubblica si affianca la figura del “poliziotto della strada, della porta accanto, che vive tra la gente e si fa carico dei problemi e delle paure che essa quotidianamente affronta, per aumentare il livello di sicurezza dei cittadini e favorirne la percezione”.



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

Attraverso un percorso comune con i “partners della sicurezza” ed una progressiva opera di penetrazione nel tessuto sociale avvicinando sempre più la polizia alla gente, è possibile – prosegue il Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia del 2001 – imparare a conoscere a fondo le reali esigenze e le legittime aspettative del cittadino, attivando conseguentemente molteplici iniziative “in ragione delle dinamiche di una filosofia ancorata alle esigenze della collettività e ai rapidi progressi della società attuale”.

Per tali considerazioni, è stato accentuato l’impiego delle risorse nella formazione degli addetti diretta a favorire un diverso approccio professionale con l’intendimento di incidere sul modo di pensare e di agire dell’operatore di prossimità, stimolando peraltro la condivisione del rispettivo progetto operativo.

L’Arma dei Carabinieri – dopo la positiva sperimentazione attuata con i reparti della Regione Toscana – ha esteso l’iniziativa dell’agente di quartiere anche in altre realtà per proseguire poi a livello nazionale “con la finalità di realizzare una “vigilanza attiva” condotta attraverso una “visibile presenza in grado di dissuadere dalla commissione dei reati, ma anche di acquisire informazioni e avvicinare il carabiniere alla popolazione favorendo la conoscenza e la reciproca fiducia” [Filippo Ricciarelli, 2002].

Lo scopo dell’attività di prossimità – cui è preposto “uno stesso militare per ciascun settore individuato in modo da ingenerare nel cittadino l’abitudine al contatto personale” – è riconducibile alla “acquisizione di ogni utile motivo per l’ulteriore sviluppo di una mirata azione preventiva e/o repressiva”, oltrechè all’ascolto per recepire le istanze della cittadinanza con “un atteggiamento tradizionalmente composto, ma disponibile e solidale, che testimoni la vicinanza dell’Istituzione ai bisogni dei singoli”.

Il Ministero dell’Interno, che nell’ordinamento italiano rappresenta, nelle sue diverse competenze, anche il vertice politico-amministrativo della pubblica sicurezza, ha promosso di recente una incisiva campagna di sensibilizzazione per facilitare l’inserimento dell’“agente di quartiere” nel tessuto sociale delle rispettive comunità locali, sottolineando che tale figura professionale, ad integrazione dell’esistente dispositivo di controllo del territorio, sviluppa con la collettività e con gli enti



forme di collaborazione e partenariato in grado di rendere più sicuri i contesti locali e più tranquilla e disponibile la comunità interessata.

A tale scopo, l'agente di quartiere (poliziotto o carabiniere) – il quale, dotato di un “palmare” per la gestione e l'analisi dei dati e delle informazioni acquisite, indossa una divisa che richiama l'attenzione sulla novità del servizio e, quindi, sulla migliore riconoscibilità – ha il compito di:

- a) avviare e mantenere stabili contatti con il cittadino, con gli esercenti pubblici ed ogni figura rappresentativa della collettività;
- b) essere attento osservatore del territorio;
- c) dare suggerimenti in materia di sicurezza;
- d) avvertire tempestivamente il rispettivo ufficio di ogni emergenza;
- e) fornire informazioni, attivandosi per orientare l'utente nella soddisfazione delle sue esigenze.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza, che costituisce lo strumento per attuare la politica complessiva dell'ordine e della sicurezza pubblica, ha dato delle indicazioni operative per evitare possibili sovrapposizioni tra le forze di polizia nazionale, favorendo “l'individuazione congiunta delle rispettive aree di intervento e l'alternanza nelle diverse fasce orarie”: l'interazione con la Polizia Municipale, che – seppure abbia funzioni ausiliarie e di supporto in ordine alla sicurezza tradizionalmente intesa – svolge compiti comunque ricollegabili, in termini di disagio, alla “tranquillità sociale” della comunità, deve essere strutturata sulla base del principio di complementarietà.

3.3.1. *Polizia di prossimità e polizia comunitaria: brevi considerazioni*

A conclusione della presentazione delle esperienze maturate in Italia e nelle diverse realtà straniere in ordine alle rispettive modalità di svolgimento dell'attività di polizia orientata alla realizzazione di misure di prevenzione della criminalità nelle molteplici manifestazioni, è possibile mettere in evidenza come l'elemento di sostanziale distinzione tra la polizia di prossimità e la polizia comunitaria sia individuabile non solo nel diverso tipo di rapporto che si determina con il cittadino,



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

ma anche nel diverso ruolo che viene riconosciuto alla comunità locale nel processo complessivo.

Nel primo caso, infatti, la polizia è il soggetto che si attiva per cercare un contatto con l'utente con l'intendimento di acquisire elementi di conoscenza utili alla definizione di un quadro esaustivo del contesto in cui è destinato ad operare, per cui, gli abitanti del quartiere ed il rapporto di fiducia che va ricercato con essi assumono un carattere strumentale rispetto alla necessità degli organi di polizia di impostare e pianificare gli interventi appropriati per conseguire l'obiettivo di assicurare condizioni di sicurezza alla popolazione locale interessata, in termini sia di maggiore sicurezza reale, riducendo la delittuosità, sia di minore insicurezza percepibile, garantendo ai cittadini la libera fruibilità dei diritti fondamentali.

Nel secondo caso, invece, la polizia si pone in un rapporto di tipo strumentale rispetto alla comunità che assume il ruolo di protagonista dell'intero processo, sia per concorrere a delineare l'orientamento che le istituzioni devono seguire nell'attività di pianificazione degli interventi, sia per assumere direttamente l'onere di svolgere iniziative di cittadinanza attiva, non solo di sorveglianza del territorio ma anche di stimolo delle relazioni che si sviluppano all'interno del tessuto sociale della rispettiva comunità, sia per verificare, infine, attraverso forme di monitoraggio dei risultati via via conseguiti, gli scostamenti riscontrati rispetto agli obiettivi condivisi e valutare i correttivi che si ritengono utili allo scopo.

3.4. Welfare leggero

L'attività di pianificazione degli interventi in materia di politiche sociali viene reinterpretato in funzione della dimensione comunitaria dei problemi, tenendo peraltro conto che le differenze che emergono nei rapporti che sostengono il tessuto sociale della comunità possono costituire elementi di sviluppo territoriale.

Pertanto, viene conferito un ruolo centrale al territorio inteso come contesto fisico ed insieme di soggetti che stabiliscono relazioni positive per favorire il benessere dei cittadini che risiedono o frequentano i servizi a disposizione.

La fine della omogeneità etnica delle comunità locali per l'ingresso e l'insediamento di quantità crescenti di immigrati che lavorano nei vari comparti produttivi pone, inevitabilmente,



problemi di integrazione sociale che sollecitano progettualità da parte dei servizi istituzionalmente competenti per alzare il livello di accettazione delle diversità nel rispettivo contesto sociale di riferimento.

Le trasformazioni socio-economiche, demografiche e culturali in atto hanno determinato una crescita ed una diversificazione delle aree di disagio e dei bisogni da prendere in considerazione che vanno oltre le tradizionali forme "patologiche" per toccare le condizioni di c.d. "normalità" di giovani, adulti ed anziani; per cui, si rende necessario attivare "centri promotori di cittadinanza" diffusi sul territorio e caratterizzati da agilità e snellezza, richieste dalla velocità di cambiamento delle realtà sociali in continua evoluzione.

D'altra parte, anche i "normali" sono sottoposti al rischio di disagio sia per fattori connessi alla sfera dei bisogni che per la crescita delle aspettative sulla qualità della vita.

Le problematiche connesse alla condizione degli anziani, i tempi di attesa per i giovani di trovare un'occupazione o per i meno giovani di reinserirsi nel lavoro, il rischio di essere vittima del disagio altrui pone l'esigenza di orientare l'attività dei servizi sociali oltre le tradizionali aree di intervento dirette ad affrontare le varie forme di disagio conclamato e di potenziare le funzioni di ascolto, di mediazione, di supporto, di attivazione delle risorse che la comunità può esprimere, accanto a quelle familiari, parentali e dei soggetti pubblici.

È tangibile la presa di coscienza da parte delle autonomie locali della necessità di contrastare i percorsi che determinano l'esclusione sociale attraverso una forte attenzione agli aspetti relazionali, che consenta l'affermazione di una comunità solidale in grado di concorrere a realizzare piena cittadinanza per ogni persona; per cui, la costruzione di "una rete dei servizi essenziali" in ogni ambito territoriale di base avviata in alcune realtà regionali, con equipe diffuse e mobili sul territorio, ha lo scopo affrontare i bisogni che emergono nella loro intera complessità.

Posto che nella dimensione del "normale quotidiano" si registrano le difficoltà, i fallimenti e le impossibilità di realizzazione che possono portare a forme di emarginazione e di disagio, a volte senza ritorno, la Regione dell'Umbria ha individuato negli "uffici di cittadinanza" un servizio innovativo del "welfare leggero" che si preoccupa di prendere in considera-



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

zione il disagio della vita quotidiana e di offrire concreta vicinanza e sostegno alle persone e alle famiglie.

L'Ufficio della Cittadinanza, rivolto alla generalità dei cittadini per affrontare la generalità delle problematiche – la condizione del bisogno, la condizione del disagio, la condizione di difficoltà sociale – supera la filosofia del servizio che si attiva solo su domanda e per l'emergenza per assolvere a compiti non solo di ascolto, di orientamento, di sostegno e di mediazione, ma anche di organizzazione delle risorse della comunità locale, con lo scopo sia di stimolare la partecipazione e la valorizzazione della cittadinanza attiva, sia di collegare in modo efficace le risorse presenti sul territorio e le persone in stato di bisogno.

Il "piano sociale regionale" adottato dalla Regione dell'Umbria definisce in modo esauriente tale struttura profondamente innovativa, intesa come spazio pubblico della e per la cittadinanza "incentrato sul diritto all'informazione e all'autodeterminazione", come servizio di base posto in primo piano e a diretto contatto con la molteplicità delle problematiche più o meno complesse della quotidianità, "orientato al sistema delle famiglie, non ad una tipologia di utenza, che riconosce e assume in carico, secondo la logica dell'universalità, i bisogni normali di tutte le persone di un dato territorio".

Pertanto, considerato che i destinatari della struttura sono le persone e le famiglie che "costituiscono la comunità intesa come sedimentazione storica di relazioni significative (quartiere, borgo, frazione...) si pone la necessità di cercare di interpretare da un lato le domande e i bisogni sommersi e, dall'altro, di favorire la costruzione di connessioni con altri servizi disponibili con lo scopo di privilegiare "la qualità del rapporto interpersonale tra operatore – cittadino – contesto". A tale scopo, dal punto di vista organizzativo, l'Ufficio della Cittadinanza ricorre ad una équipe multi-professionale in cui sono destinati ad operare in modo integrato:

- *un assistente sociale;*
- *un educatore;*
- *un comunicatore sociale;*
- *uno psicologo relazionale.*

Il ruolo del comunicatore sociale, che assume maggior rilievo ai fini della presente ricerca, non è finalizzato soltanto alla



produzione di strumenti di comunicazione o alla gestione dei flussi informativi, ma soprattutto alla realizzazione di un sistema di comunicazione, intesa come processo di interazione sociale mediante la promozione dello scambio e della relazione con il contesto ambientale.

Il compito principale che viene affidato a questa figura professionale è orientato alla produzione del “senso di appartenenza” lavorando sul rafforzamento dell’identità collettiva e, quindi, sulla rigenerazione di legami sociali su base comunitaria per stimolare relazioni di cittadinanza, attraverso un “incremento di sociabilità” diretto a ridurre le disuguaglianze ed attivare percorsi di inclusione. [Marshall]

Con la professionalità che egli può esprimere occorre costruire uno spazio condiviso – come afferma il promotore di tale esperienza in Umbria in cui si alimenta l’appartenenza e la fiducia, si producono scambi ed integrazioni e si tessono legami comunitari per delineare “uno statuto dei luoghi” in cui il territorio viene considerato un ambito ricco di storia, di valori, di caratteri identitari nel quale generare una nuova coscienza dei luoghi e ritessere relazioni sociali per costruire “la comunità possibile” [G. Devastato, 2004].

Per realizzare compiutamente questo obiettivo, l’équipe degli operatori ha il compito di mettersi in comunicazione con il territorio per ricercare ed interpretare le dinamiche del sistema di relazioni che lo caratterizzano, evitando che Ufficio di Cittadinanza si presenti come uno sportello fermo nella propria sede, in attesa delle richieste del cittadino.

A tal fine, occorre infatti che il gruppo, ed il comunicatore sociale in particolare, si sposti sul territorio, incontri le persone nei loro luoghi di vita e di attività, entri in contatto con i “testimoni privilegiati”, approfondisca la conoscenza della rete dei servizi territoriali, cercando di promuovere l’attivazione delle risorse sociali della comunità locale a cui fanno riferimento.

3.5. La cultura della legalità

L’ambiente scolastico si trova nelle condizioni di affrontare direttamente le problematiche connesse ai fenomeni dell’immigrazione e del disagio giovanile sia nel momento in cui questi si determinano per le difficoltà di interazione che i giovani incontrano all’interno del nucleo familiare e del contesto



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

ambientale che li circonda, sia nel momento in cui le medesime si manifestano in episodi di intolleranza verso il mondo degli adulti, verso il patrimonio pubblico e le istituzioni in genere per la scarsa percezione del sistema delle regole che disciplinano il buon vivere civile e concorrono a mantenere il rapporto di coesione necessario all'interno della comunità locale.

Le direzioni didattiche e gli insegnanti hanno preso coscienza nell'ultimo periodo dell'esigenza di introdurre nei propri programmi didattici delle lezioni orientate alla formazione di una "cultura della legalità" che consenta ai ragazzi che frequentano l'ambiente scolastico di acquisire la cognizione delle responsabilità di essere nel prossimo futuro un cittadino consapevole del proprio ruolo nella rispettiva comunità di appartenenza.

Di conseguenza, si sono realizzate iniziative con l'ausilio delle forze dell'ordine e della polizia locale che hanno avuto l'occasione per recarsi direttamente nei plessi scolastici o di ricevere delle classi di alunni nelle proprie strutture operative, con lo scopo di avvicinare i ragazzi alle rispettive realtà istituzionali, in modo da far conoscere le attività che vengono svolte e l'organizzazione delle risorse professionali e strumentali disponibili.

Tuttavia, il problema si pone a monte, in termini di coinvolgimento diretto della figura dell'insegnante nella scelta delle modalità più idonee, dal punto di vista pedagogico, per veicolare ai propri allievi il giusto messaggio che consenta di interiorizzare il sistema delle relazioni sociali che sostengono la vitalità della comunità locale e delle regole che presiedono allo sviluppo delle relazioni medesime, tenendo conto delle peculiarità del percorso educativo di apprendimento della rispettiva classe di alunni.

In questa ipotesi di collaborazione, l'intervento di rappresentanti delle forze dell'ordine e delle istituzioni locali riveste una funzione strumentale, di supporto tecnico al corpo insegnante non solo per favorire un ulteriore ed utile arricchimento professionale su argomenti di diversa natura, ma anche per la progettazione di interventi educativi, anche con la loro occasionale presenza in aula, che rientrino nello schema complessivo delle politiche integrate di sicurezza impostate e realizzate a livello locale, nella considerazione che la scuola rappre-



senta uno snodo essenziale nei rapporti con le famiglie degli alunni e con la comunità (centri parrocchiali, associazioni di quartiere e del volontariato) con cui interagiscono i ragazzi stessi.

3.6. *L'attività manutentiva del patrimonio pubblico*

Le strutture tecnico-operative degli enti locali sono sottoposte a sollecitazioni quotidiane per assicurare interventi di manutenzione ordinaria del patrimonio pubblico che richiede una cura continua sia per la naturale obsolescenza delle infrastrutture, degli impianti e rispettive pertinenze, sia per gli atti di inciviltà che vengono compiuti soprattutto nelle ore serali e notturne.

Tale incombenza si è resa nel tempo particolarmente difficoltosa per la concomitanza di due elementi di rilievo da prendere in considerazione:

- a) il progressivo ampliamento delle aree pubbliche, conseguente alla graduale estensione del capoluogo verso le zone dell'immediata periferia, cui consegue inevitabilmente l'onere del mantenimento in efficienza degli spazi di urbanizzazione secondaria realizzata in prossimità dei nuovi quartieri di edilizia residenziale o economico-popolare, che si aggiunge all'impegno consolidato di curare il contesto e l'arredo urbano del rispettivo centro storico;
- b) l'inadeguatezza del modello organizzativo delle risorse professionali e strumentali disponibili rispetto alle varie possibilità di articolazione del nastro lavorativo giornaliero e di diversificazione degli investimenti di cui dispongono le aziende specializzate di settore, a differenza dell'organizzazione complessa e multi-disciplinare degli enti locali.

La necessità di rispondere alle istanze degli utenti con la tempestività e l'efficacia richieste dall'esigenza di non determinare una situazione di degrado che si stabilizzi nel tempo può ricevere adeguata risposta ricorrendo alle opportunità messe a disposizione dalla legislazione succedutasi per la disciplina dei servizi pubblici locali, che offre peraltro l'occasione all'ente locale di recuperare la propria funzione primaria di analisi, pianificazione e verifica degli interventi operativi sul territorio, assumendo il ruolo significativo di regia del sistema-città.



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

Alcune realtà locali hanno, infatti, fatto ricorso alle procedure di esternalizzazione dei servizi tecnico-operative attraverso forme di cooperazione tra il pubblico e il privato, che hanno consentito di realizzare anche processi di riconversione delle professionalità in campo e di rimodulazione degli schemi organizzativi in atto.

Nel contesto che si va delineando per effetto dei processi di esternalizzazione dei servizi si pone, tuttavia, con forza l'onere per l'ente locale di individuare momenti di contatto, di confronto e di verifica tra i rappresentanti delle espressioni organizzate della comunità locale che ricevono e trasmettono spesso le segnalazioni di disservizio riscontrabili sul territorio ed i tecnici degli enti strumenti locali competenti per la messa a punto dei conseguenti programmi di lavoro di breve e medio periodo, in modo da non privarsi della peculiare funzione di controllo dei procedimenti di ripristino della funzionalità dei luoghi attivati con la seppur semplice comunicazione di disservizio da parte del cittadino.

3.7. *L'esigenza di creare un sistema in rete*

L'esperienza maturata nella Regione Emilia e Romagna nei primi anni '90 ha prodotto l'effetto di sensibilizzare l'orientamento politico degli amministratori locali, che hanno gradualmente inserito il tema della "sicurezza urbana" tra le priorità delle linee di indirizzo politico-programmatiche del rispettivo mandato amministrativo.

Questo fattore fa favorito la presa di coscienza da parte degli apparati tecnici dei vari livelli del governo locale di sviluppare la propria capacità progettuale nella direzione di un incasellamento delle diverse iniziative di rispettiva pertinenza istituzionale nel quadro di una più ampia strategia, complessivamente orientata al conseguimento di un più elevato livello di qualità della vita del cittadino e della comunità locale, in cui si identifica e realizza le proprie aspettative.

Per tali considerazioni si può affermare che il processo – il quale ha sollecitato anche l'attenzione del governo centrale tramite le conseguenti iniziative ministeriali ed ha creato le premesse per un approfondito dibattito, che porti alla messa a punto di uno strumento legislativo appropriato rispetto al quale possano collocarsi in modo utile le leggi regionali che si stanno succedendo in materia di sicurezza urbana – è stato



innescato da una forte spinta proveniente dal basso, dalle autonomie locali che hanno saputo interpretare le dinamiche evolutive delle comunità amministrate, adeguando l'impiego delle risorse nella direzione auspicata dai cittadini che desiderano vivere i servizi e gli spazi pubblici della città in condizioni di sicurezza.

D'altra parte, l'attivazione di iniziative progettuali pregevoli, che rivelano lo sforzo di conoscenza e comprensione del fenomeno compiuto dalle singole realtà istituzionalmente coinvolte, accanto alla ponderata allocazione delle rispettive disponibilità finanziarie è il risultato tangibile che ciascun osservatore è in grado di percepire.

Tuttavia, seppure ogni realtà istituzionale sia impegnata a dare la migliore risposta possibile per le risorse che riesce ad impiegare e le attese manifestate dal rispettivo bacino di utenza, si avverte la necessità di creare le condizioni per favorire forme di efficace collaborazione tra i soggetti che seguono gli itinerari progettuali assegnati dagli strumenti di pianificazione già adottati ed in taluni casi in corso di avanzata realizzazione.

4. Il progetto-Spoleto per realizzare un sistema di prossimità

4.1. Premessa

La Regione Umbria si caratterizza per una situazione nel suo insieme non preoccupante, dove i fenomeni di delinquenza e devianza sono limitati e la coesione sociale permane in maniera soddisfacente, anche se la realtà globale del momento e le dinamiche in atto consigliano di non abbassare la guardia e di attuare azioni di vigilanza e di prevenzione attente e costanti.

Inoltre, la specifica sensibilità della regione e degli enti locali, il particolare radicamento delle polizie locali nei rispettivi territori e le modalità di collaborazione messe in atto fra i diversi corpi fanno dell'Umbria un laboratorio sociale particolarmente interessante.

Un laboratorio sociale che può facilitare l'organizzazione di attività di carattere preventivo che contribuiscano ad elevare il livello della qualità della vita dei suoi abitanti e dei suoi visitatori, riducendo ulteriormente il senso di insicurezza.



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

Nello specifico, la città di Spoleto si caratterizza, da tempo, per la presenza di turisti che decidono di visitare la città, e, più recentemente, da persone che vi spostano la loro residenza, certo attratte dalla bellezza del luogo e dal buon livello della qualità della vita. La capacità di intervenire su quest'ultimo fattore in maniera sempre più positiva, garantendo una situazione di tranquillità e di assenza di rischi sempre maggiore, rappresenta anche un ulteriore incentivo a queste presenze.

In questo quadro si è inserito il "Contratto di Sicurezza" siglato il 16 Febbraio 2002 tra il Sindaco di Spoleto ed il Prefetto di Perugia per favorire, attraverso la definizione di un quadro complessivo di riferimento, forme di attiva collaborazione:

- a) da un lato, tra le realtà economiche ed associative della città, impegnate a selezionare le segnalazioni di disagio locale e di degrado urbano per fornire elementi che possono degenerare o concorrere a determinare episodi di micro-criminalità diffusa nel capoluogo e nelle principali aree frazionali del territorio;
- b) dall'altro, tra le locali forze di polizia, in modo da consentire l'attivazione di forme di integrazione funzionale dirette a fronteggiare le manifestazioni di intolleranza verso le disposizioni e le istituzioni stesse in generale, anche con il supporto dei servizi sociali, scolastici e strutturali che possono agevolare la soluzione a monte di problematiche di rilievo prima di una loro eventuale evoluzione pregiudizievole dei corretti rapporti tra cittadini.

Dal punto di vista metodologico, con il predetto documento – dopo un breve cenno alla dinamica seguita dalla comunità locale nel corso dell'ultimo decennio – si è dato atto, a livello delle scelte strategiche di fondo:

- a) in primo luogo, del contributo che le forze economiche e sociali presenti sul territorio possono assicurare per la forte conoscenza che esse hanno delle abitudini di soggetti e gruppi che frequentano ogni giorno i diversi quartieri della città e frazioni periferiche. Le associazioni di categoria, le pro-loco, i comitati di quartiere, i centri sociali e soprattutto, gli anziani presenti in maniera diffusa su tutto il territorio rappresentano – infatti – una risorsa ineliminabile.



- bile, cui occorre far riferimento per favorire una significativa crescita di un loro ruolo di protagonista dell'intero processo, in quanto direttamente interessati a stimolare gli interventi adeguati da parte degli organismi istituzionalmente preposti e a verificarne periodicamente i risultati;
- b) in secondo luogo, della opportunità di procedere alla predeterminazione di indirizzi che possano tracciare percorsi concordati, globalmente mirati ad assicurare la migliore vivibilità del territorio, in quanto ritenuta strumento idoneo e necessario per una più estesa e consapevole operatività.

4.2. Riflessioni ed evoluzione del percorso avviato

L'attenzione degli operatori si è soffermata sulla necessità di una definizione più puntuale e pertinente del quadro complessivo di riferimento, nel quale ricondurre le diverse azioni avviate.

Seppure si sia elevato il livello di attenzione e di confronto con le diverse manifestazioni dei fenomeni che incidono sulle condizioni di sicurezza della comunità locale, in quanto ciascun soggetto ha prodotto iniziative incisive nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, è mancata quella necessaria interazione tra gli interventi realizzati che avrebbe avuto un effetto moltiplicatore dell'efficacia nei confronti dell'utenza, per quel valore aggiunto che può essere determinato dalla realizzazione di politiche integrate di sicurezza.

Per tali considerazioni si è preso atto dell'esigenza di agire in due direzioni evidentemente consequenziali, ma non necessariamente susseguenti, in quanto il periodo di realizzazione del primo tipo di intervento deve aprire spazi ad iniziative concrete sul campo per dare il senso della loro efficacia in termini di risultati percepibili.

La *prima fase* è stata orientata a creare le condizioni per una crescita culturale degli operatori nella direzione di una acquisizione di consapevolezza dell'utilità pratica della convergenza degli interessi ed obiettivi perseguiti, alternando momenti formativi in aula con azioni condotte e realizzate sul campo.

La *seconda fase* è stata destinata, invece, a predisporre e mettere a punto strumenti pratici di lavoro che rendano percorribile l'ipotesi di realizzare interventi integrati attraverso il reale ed effettivo coinvolgimento dei soggetti interessati a seguire quotidianamente le diverse problematiche della sicurezza.



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

4.2.1. *Strumento tecnico di intervento*

Per dare corpo alla concreta ed efficace realizzazione del progetto è necessaria l'attivazione di *un tavolo tecnico* che possa contare su elementi utili di conoscenza dell'ambito territoriale di riferimento (quartiere, frazioni, macrozone) per poter effettuare l'analisi dei fenomeni che qualificano e rappresentano un problema sociale sulla base di un adeguato e pertinente dimensionamento del medesimo, è indispensabile disporre di una banca dati costantemente alimentata dai soggetti che si trovano in front-office sul territorio, che consenta di evidenziare situazioni che possono essere fronteggiate sia ricorrendo all'attività corrente della struttura, sia pianificando interventi nel medio e lungo periodo, aggregando ai vari livelli di approfondimento i dati disponibili a livello di base.

In particolare, *il sistema informativo-territoriale*, è stato pensato e strutturato in modo da raccogliere le segnalazioni di degrado urbano o di disagio sociale che possono rappresentare motivo di insicurezza per l'utenza, raccolte dagli operatori degli uffici di cittadinanza, dal vigile di quartiere, dagli operatori scolastici, dai rappresentanti delle espressioni organizzate della società civile (Associazioni di categoria e di Volontariato, Pro-loco e Comitati di quartiere) molto diffuse sul territorio.

La possibilità di elaborare i dati acquisiti e *la diffusione in rete* dei medesimi, consente di attingere elementi di conoscenza non solo da parte dei tecnici preposti ai diversi livelli istituzionali per intervenire nell'immediatezza oppure per arricchire il proprio programma settimanale o mensile di lavoro, ma anche da parte degli altri soggetti interessati alla pianificazione di interventi concertati e laddove possibile congiunti, favorendo la percezione dell'avvenuta valutazione dell'argomento e conseguente attivazione delle rispettive strutture da parte degli operatori impegnati nel rapporto di front-office con l'utenza, al fine di mantenere e sviluppare ulteriormente il rapporto fiduciario avviato con i singoli referenti della rispettiva comunità locale presente nelle diverse zone di riferimento.

Il sistema sopra accennato è diretto, infatti, all'immediata *localizzazione grafica* delle situazioni di degrado registrate e trasmesse dagli operatori con l'impiego dei computer palmari messi a disposizione dei vigili di quartiere e degli operatori degli Uffici di Cittadinanza, con la puntuale descrizione delle



caratteristiche del danno o disservizio riscontrato e alla contestuale radio-localizzazione, sia della squadra operativa, che degli agenti di polizia presenti sul territorio, per il tempestivo invio sul posto del personale necessario alla soluzione o al dimensionamento del problema segnalato.

5. Conclusioni

La realizzazione di un “sistema di prossimità” mediante l’attivazione di una rete che favorisca sia lo scambio di informazioni essenziali sullo stato dei luoghi e della comunità che vi è insediata, sia lo sviluppo di forme di collaborazione tra le istituzioni ed i rappresentanti dell’associazionismo locale rappresenta un obiettivo sfidante per la complessità dei rapporti che si determinano e delle organizzazioni di tipo formale ed informale che vengono coinvolte nel processo avviato.

Indubbiamente, l’iniziativa progettuale diretta a conseguire tale risultato riesce ad affermarsi nelle migliori condizioni di successo nell’ambito di realtà territoriali di medie dimensioni, in quanto la reciproca conoscenza delle competenze istituzionali di ciascun soggetto coinvolto e delle difficoltà che possono incontrarsi a seguito dell’input conferito dalla segnalazione pervenuta consentono di verificare l’evoluzione delle procedure attivate non solo per la soluzione del singolo disservizio rappresentato, ma anche e soprattutto per il dimensionamento del problema socialmente rilevante che si pone nell’ambito della comunità del quartiere di riferimento e la conseguente pianificazione degli interventi appropriati.

D’altra parte, in realtà di tali dimensioni l’ente locale – cui è riconosciuto il ruolo fondamentale di curare la regia del “sistema città” nelle sue diverse espressioni – ha la possibilità di svolgere al meglio tale funzione, evidenziando le opportunità di bilancio proprie e degli enti strumentali ad esso collegati che si rendono necessarie per realizzare compiutamente politiche integrate di sicurezza e verificando lo stato di avanzamento delle iniziative attivate attraverso un monitoraggio costante delle azioni intraprese e dei rispettivi risultati di percorso.

Gli ostacoli di maggior rilievo che possono ragionevolmente incontrarsi nel conseguimento di tale obiettivo sono riconducibili sia alle difficoltà di intesa tra i rappresentanti delle espressioni organizzate della comunità locale e i tecnici dei



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

servizi operativi chiamati a dare soluzione ai problemi che si manifestano nelle diverse realtà del territorio, sia al rischio di sovrapposizioni di tipo funzionale tra le istituzioni chiamate ad intervenire direttamente sul fronte della sicurezza.

I referenti delle pro-loco, delle associazioni di categoria, del volontariato, dei comitati di quartiere hanno svolto storicamente il ruolo di interprete delle lamentele espresse dai propri associati e dalla rispettiva comunità locale in relazione alle disfunzioni ed ai disagi riscontrati nella fruizione dei servizi; per cui, non è semplice far maturare una cultura di governo delle situazioni critiche che si presentano sul territorio attraverso il loro coinvolgimento nella fase della pianificazione degli interventi che richiede un atteggiamento positivo di concorso non solo nella analisi ed approfondimento dei fenomeni che vanno oltre la comunicazione del singolo lampione rotto davanti alla propria abitazione, ma anche nella decisione delle azioni da intraprendere e dei risultati concreti da conseguire.

I tecnici dei servizi operativi, seppure siano riusciti a raggiungere un buon livello di efficienza nell'organizzazione delle risorse professionali e strumentali con effetti positivi in ordine alla tempestività di intervento per la rimozione dei disservizi, non hanno mai avuto occasione di confrontarsi direttamente con i rappresentanti della comunità locale nell'ambito di un sistema in rete, rispetto ai quali sono chiamati ad assumere responsabilità più specifiche e pertinenti con l'impegno di rendere poi conto delle situazioni portate a soluzione.

Gli agenti delle forze dell'ordine trovano difficoltà a raccordarsi con gli operatori sociali per il giusto rispetto della privacy che la legislazione vigente in materia pone a tutela di particolari situazioni di disagio sociali conclamato; per cui, la possibilità di incontrarsi intorno ad un tavolo consente ad entrambi di trovare le occasioni di scambio delle informazioni utili che possono essere realizzate compatibilmente con l'obbligo di riservatezza dei dati personali al quale ciascuno deve comunque uniformarsi.

Di recente, il mondo della scuola ha accentuato l'apertura alla ricchezza di esperienze e di conoscenza dei problemi sociali che le istituzioni locali e la comunità circostante sono in grado di esprimere a vantaggio di una ulteriore crescita del livello culturale che i ragazzi possono conseguire; per-



tanto, l'occasione di condividere con altri soggetti tale percorso progettuale permette di orientare l'attività didattica in modo più appropriato rispetto alla formazione di un cittadino consapevole del proprio ruolo che la comunità in genere si auspica.

Indubbiamente, si tratta di un obiettivo ambizioso che può rischiare il fallimento per la carenza di comunicazione tra le strutture organizzative che ciascun attore coinvolto intorno al tavolo rappresenta, generata talvolta dalla naturale diffidenza e dalla reazione di tipo corporativo che consegue alla salvaguardia di una propria identità nel contesto in cui si opera.

Tuttavia, è ragionevolmente auspicabile che la reciproca presa di coscienza della necessità di conoscere, quantomeno, le caratteristiche e le finalità degli interventi che altre realtà istituzionali stanno realizzando nella stessa direzione offra lo stimolo giusto per proseguire con slancio lungo il percorso avviato.

Bibliografia

- Ambrosini, M., *La fatica di integrarsi*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Carrer F., *La polizia di prossimità*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- Chalom M., *Le policier et le citoyen pour un police de proximité*, Liber, Montréal, 1998.
- Chiesi L., *L'ipotesi delle inciviltà. La non ovvia relazione tra manutenzione e senso di insicurezza*, in Amendola G. (a cura di), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Liguori, Napoli, 2003.
- Chiesi L., *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, in R. Selmini (a cura di) *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Dieu F., *Politiques publiques di sécurité* L'Harmattan, Paris, 1999.
- Duprez D. e Mucchielli L., *Des discours sur la "violence" à l'analyse des désordres urbains*, in *Déviance et Société*, vol. 24, n.4, pp. 327-330, Genève, 2000.
- Gilly T., *Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata. La Repubblica Federale Tedesca* in *Quaderni di Città sicure*, n. 24, p. 139, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001.



Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico
di Politiche di Sicurezza Urbana

- Gorgeon C., *Police et public: représentation, recours et attentes. Les cas français*, in *Déviance et Société*, p. 245, vol. 18, n. 3, 1994.
- Malkin J., *Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata. L'Inghilterra e il Galles* in *Quaderni di Città sicure*, n. 24, p. 99, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001.
- Milburn P., *Violence ed incivilités: de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalisme*, in *Déviance et Société*, vol. 24, n.4, pp. 331-350, 2000.
- Monjardet D., *Un mission sur un territoire* in *La revue de l'action sociale et de la justice*, 1991.
- Monjardet D., *Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers*, in *Les annales de la recherche urbaine*, 1999.
- Nobili G.G., *Disordine urbano e insicurezza: una prima indagine su Bologna*, in *Quaderni di Città sicure*, n. 28, pp. 91-122, 2003.
- Roche' S., Dumollard L., *Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata. La Francia* in *Quaderni di Città sicure* n. 24, p. 55, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001.
- Selmini R., (a cura di) *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Selmini R., *Le politiche di sicurezza: origini, sviluppo e prospettive*, in Barbagli M. (a cura di) *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Wilson J.Q. e Kelling G.L., *Broken Windows*, in *The Atlantic Monthly*, 279, 3, pp. 29-38, 1982.