

**FORUM ITALIANO PER LA SICUREZZA URBANA**

**ASSEMBLEA NAZIONALE**

**GENOVA**

**30 settembre - 1 ottobre 2004**

**La "mappa del rischio", un progetto innovativo**

**Francesco CARRER**

La "mappa del rischio", citata nel titolo del mio intervento, rappresenta uno dei possibili risultati dell'auspicato buon funzionamento di un progetto che, ad oggi, figura in allegato al "Contratto per la sicurezza e la qualità della vita" che dovrebbe essere sottoscritto a giorni dal Prefetto e dal Sindaco di Genova, rigorosamente citati in ordine alfabetico.

Utilizzo non a caso il condizionale per evidenziare che si tratta di un'idea in corso di costruzione, partita dalle nostre conoscenze teoriche e dalle esigenze riscontrate sul campo da parte di assessore e questore - anche qui in ordine alfabetico - di un punto di arrivo di un cammino che potrà anche essere lungo e complesso.

Il punto di partenza può quindi essere considerato il Contratto, che sarà firmato fra qualche giorno.

Spero che non me ne vorrete se proverò a fare un paio di passi indietro, cercando di ricordare come si è arrivati a questo Contratto.

Come ben sapete, i Contratti di sicurezza non sono un'invenzione italiana, ma sono stati mutuati dalla realtà francese e attuati grazie all'iniziativa e all'impegno del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana e degli attori del "Progetto Città sicure" della Regione Emilia Romagna.

Sul piano formale, la Francia si è sempre molto impegnata in tema di sicurezza. Cito queste esperienze non per un malsano senso di esterofilia, ma perché, come detto, molte delle nostre iniziative si sono ispirate anche alle loro e perché dalle loro difficoltà e dai loro difetti possiamo trarre indicazioni.

Già nel 1977 le conclusioni dei lavori del "Comitato di studio sulla violenza, la criminalità e la delinquenza" presieduto da Alain Peyrefitte aveva constatato "l'esistenza di un vero e proprio sentimento generale d'insicurezza" e, fra l'altro, suggeriva "la necessità di una riorganizzazione delle forze di polizia nazionali, polizia e gendarmeria, in rapporto alle necessità legate alla situazione dei nuovi fenomeni di urbanizzazione".

Nel 1982 furono pubblicati i risultati dei lavori della "Commissione dei sindaci sulla sicurezza", presieduta da Gilbert Bonnemaïson, nei quali si sottolineava l'importanza di affidare ai sindaci un ruolo di primo piano nella gestione delle politiche locali in tema di sicurezza, e si indicava la necessità di istituire strutture ai diversi livelli amministrativi per facilitare questo nuovo tipo di rapporti fra Stato e collettività locali.

Nel 1995, dopo un cambio di governo, dal centro-sinistra al centro-destra, fu approvata la "legge di orientamento e di programmazione sulla sicurezza", una legge quadro presentata dal ministro dell'Interno Pasqua, in cui per la prima volta si riconosceva la sicurezza come diritto fondamentale di tutti. Il cambio d'indirizzo politico si fa sentire, la proposta di maggior potere ai sindaci viene accantonata e viene rinforzato il ruolo dei prefetti in sede.

A questo proposito, visto che si tratta di fenomeni "fisiologici" rispetto a ogni cambio di politica governativa, consentitemi di sottolineare l'importanza che rivestono istituzioni "trasversali" come il FISU, o il FESU, per garantire una continuità di dialogo e di intenti fra le diverse istituzioni interessate.

Nel 1997 Jean-Pierre Chevènement, ministro dell'Interno del nuovo governo di centro-sinistra, annunciava, in un convegno interministeriale intitolato "Città sicure per cittadini liberi", la messa in opera della **polizia di prossimità** da parte della polizia nazionale e della gendarmeria, la creazione di 35.000 posti di lavoro per giovani nell'ambito della sicurezza e l'istituzione dei **Contratti Locali di Sicurezza**. A parte gli annunci citati, il convegno fu particolarmente significativo per l'importanza data all'azione interministeriale, con il coinvolgimento sincronico di Interno, Impiego e Solidarietà, Giustizia, Difesa, Educazione nazionale, Ricerca e Tecnologia, e Abitazione.

Questa collaborazione interministeriale si inserisce nel filone della "politica della città" che, già a partire dalla fine degli anni '70, aveva cercato di coordinare iniziative in tema di habitat, recupero urbano e qualità della vita.

Tornando ai Contratti Locali di Sicurezza francesi, previsti dalla circolare interministeriale del 28 ottobre 1997, appena successiva al convegno ricordato, questi rappresentano una vera e propria procedura contrattuale che impegna formalmente i suoi firmatari nell'attuazione di iniziative decise a livello locale. I contratti sono elaborati e sottoscritti da prefetto, sindaco - o rappresentante di provincia, dipartimento, regione o consorzi di comuni - e procuratore della Repubblica, dopo l'effettuazione di un'analisi istruttoria ("diagnosi di sicurezza") per individuare le priorità fra le problematiche, gli attori coinvolgibili e le risorse necessarie. Per quanto possibile, sono coinvolte altre figure, istituzionali e sociali, disponibili: dirigenti dei servizi di polizia, magistrati, direttori scolastici, dell'amministrazione penitenziaria, dei servizi sociali, della protezione dei minori e dei tribunale dei minori, gestori di alloggi popolari, responsabili dei trasporti pubblici, di organizzazioni del mondo associativo e sportivo, commercianti.

Punti specifici dei Contratti Locali di Sicurezza sono:

- la già ricordata diagnosi locale di sicurezza, che deve individuare le problematiche e le priorità d'intervento;
- l'individuazione preventiva dei finanziamenti (centrali, locali o privati) necessari per la realizzazione delle iniziative previste, gli attori coinvolti, la definizione delle responsabilità di realizzazione, gli obiettivi, le tappe intermedie e le scadenze. Si tratta di fattori che dovrebbero garantire la concretizzazione degli impegni presi;
- la verifica progressiva in corso d'opera, per quanto riguarda tempi e realizzazioni;
- il consuntivo a obiettivi conseguiti.

Come segno indicativo dell'importanza data ai CLS, si può sottolineare che, dal 1997 ad oggi, sono state istituite ben tre commissioni per la valutazione della verifica dei contratti sottoscritti; contratti che, al 30 novembre 2003, erano 637 e interessavano più di 1500 comuni e circa 23 milioni di abitanti.

Punti positivi dei Contratti Locali di Sicurezza si possono considerare:

- l'appoggio all'iniziativa da parte del ministero dell'Interno, della sicurezza interna e delle libertà locali, attuale dicitura completa di questo ministero;
- la presenza attiva fra gli attori principali del procuratore della Repubblica, e quindi di una parte della magistratura;
- la disponibilità economica per attuare concretamente gli obiettivi prefissati.

Come punti negativi possiamo ricordare:

- la capacità di non pochi politici e di qualche tecnico di ridurre i Contratti al momento mediatico della sottoscrizione davanti alle telecamere;
- il mancato coinvolgimento dei cittadini delle realtà interessate dai progetti stessi.

In Italia, il primo "Protocollo" fu firmato a Modena nel febbraio 1998 - grazie all'impegno degli enti ricordati e a quello del sindaco Barbolini - qui presente e che non ha certo bisogno di una mia presentazione - e successivamente rinnovato come "Contratto" nel 2000.

Da quel primo protocollo al 31 luglio di quest'anno sono stati sottoscritti più di 200 documenti, oltre a quelli rinnovati. Parlo genericamente di documenti in quanto, nella dizione, ci si riferisce sia a "Protocolli", sia a "Contratti". È mia personale opinione che la dizione "contratto", anche se non garantisce una miglior applicazione rispetto al "protocollo" ha comunque un'immagine più completa e contribuisce a sottolineare un impegno più formale.

Protocolli o contratti che sia, ritengo molto importante l'Intesa recentemente sottoscritta tra il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - e il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana relativa all'attuazione di una "Indagine sui risultati conseguiti con i Protocolli di intesa in materia di sicurezza urbana tra Autorità Provinciali di pubblica sicurezza e Amministrazioni locali". Credo che quest'iniziativa rappresenti una tappa importante sulla strada intrapresa nel confronto fra gli enti rappresentati dal FISU e lo Stato; un confronto, come ha recentemente auspicato Claudio Montaldo, **senza pregiudizi e preoccupazioni di prevaricazioni**, da entrambe le parti.

Anche per quanto riguarda la realtà italiana, credo che protocolli e contratti non siano immuni da critiche. Si possono evidenziare:

- il sostegno a corrente alternata fornito dal ministero;
- l'eccessiva dipendenza, nella loro realizzazione, dall'impegno personale - legato alla profonda convinzione e alla buona volontà - di prefetti e sindaci, e, quindi, l'eccessiva "personalizzazione" del documento sul piano individuale prima che sul piano istituzionale;
- con le debite eccezioni, la riproduzione a fotocopia del testo dei primi documenti, mancando, quindi, di focalizzarne ciascuno alle reali e specifiche necessità locali;
- l'assenza della magistratura, nelle sue componenti inquirente e giudicante, il cui contributo ritengo fondamentale anche nell'attività preventiva;
- il contenuto dei documenti, limitato talvolta a ovvie affermazioni di principio e auliche dichiarazioni d'intenti;
- anche qui, come in Francia, la limitazione, da parte dei firmatari, alla fase mediatica quando non solo catartica, senza un'effettiva applicazione concreta di quanto sottoscritto.

Come detto, questo non significa che protocolli e contratti non abbiano rappresentato e non rappresentino una tappa importante nella costruzione della realtà che ci impegna tutti da tempo, ma credo che l'invito di Claudio Montaldo a ragionare su quelli che ha definito "Contratti di terza generazione" sia estremamente opportuno. Contratti che rappresentino un salto di qualità nell'impegno di tutti e il segno della maturazione del lavoro svolto.

Contratti che possano prevedere, eventualmente dopo specifiche analisi, sull'esempio dei francesi, interventi mirati a tutto campo, focalizzati su attività preventive, dando per scontato che l'attività repressiva sia compito delle forze di polizia, coordinate da chi di dovere e supportate da tutti. Contratti che prevedano in misura sempre maggiore il coinvolgimento dei cittadini, come singoli soggetti, gruppi, movimenti, associazioni e comitati.

Per inciso, sono sempre più convinto che, rispetto alle realtà straniere, l'insieme delle associazioni di volontariato e dei gruppi di cittadini disposti a impegnarsi rappresenta un patrimonio tutto italiano che deve essere sempre più valorizzato e coinvolto. Contratti, infine, che a fianco delle idee e delle proposte, ovviamente fondamentali, prevedano già in fase progettuale i finanziatori e i responsabili degli interventi in ogni loro fase.

In un'ottica di interventi focalizzati sulla qualità della vita, questi documenti potranno contenere percorsi concertati che facciano riferimento a progetti di riqualificazione urbana, di manutenzione dell'esistente, di educazione alla legalità e al rispetto dell'ambiente, alla socializzazione e all'inclusione, con il coinvolgimento di tutti coloro che dimostrino disponibilità a essere coinvolti.

Il Contratto di Genova cerca di muoversi in questa direzione, anche a partire da quanto concretizzato in questi anni dal Comune, da solo e in collaborazione con la prefettura e la questura, inserendo tutte le forme possibili di collaborazione con nuovi attori e interlocutori.

Al suo interno è stato inserito un punto che molti considerano significativamente importante: l'istituzione del **Gruppo integrato di analisi del territorio**.

Si tratta di una struttura che rientra fra le sperimentazioni messe in atto in questi anni dal ministero dell'Interno e che, se valutate positive, possono essere generalizzate a tutta la realtà nazionale. A questo proposito, penso alla raccolta delle denunce effettuata direttamente nelle abitazioni di cittadini con particolari problemi o caratteristiche, all'istituzione degli uffici minori e degli Uffici Relazioni con il Pubblico, all'agente di quartiere, al progetto "Mille occhi per la città" in collaborazione con la vigilanza privata, alla recentissima casella vocale del **199 113 000** per informazioni ai cittadini; e certo qualcosa mi sfugge.

L'idea del Gruppo nasce dalla constatazione che il personale delle forze di polizia - che, con le debite eccezioni, si cerca di avere sempre più sul territorio a diretto contatto con i cittadini - riceve giornalmente una serie di informazioni a 360°, che spesso non interessano direttamente le loro competenze. Questo flusso di informazioni rischia di perdersi nei meandri delle diverse burocrazie non interconnesse fra loro e di non arrivare al suo corretto destinatario istituzionale. Non si devono neppure sottovalutare le segnalazioni che possono costituire lo spunto per la prevenzione di più gravi azioni delinquenziali o per l'inizio di attività di polizia giudiziaria.

Conseguenze di questa situazione sono:

- la mancata risposta alle segnalazioni dei cittadini;
- il mancato intervento rispetto ai problemi segnalati;
- il deterioramento dell'immagine di chi ha ricevuto la prima segnalazione;
- l'aumento della mancanza di fiducia nell'insieme delle istituzioni - dobbiamo ricordare che difficilmente il cittadino distingue fra le diverse uniformi delle forze di polizia o fra le competenze dei vari enti - e l'aumento del senso di abbandono e di insicurezza.

A quest'attività, che potremmo definire "filtrante" e "ridistributiva", se ne aggiunge una seconda altrettanto importante, legata all'analisi delle segnalazioni raccolte e volta a individuare aree e situazioni di "sofferenza", possibili o in atto. Quest'attività aiuterà a delineare una "**mappa del rischio**", fisico e sociale, e consentirà di segnalare le necessità di intervento all'interlocutore più opportuno, a partire dalle competenze delle figure presenti nel gruppo stesso.

Il termine di "mappa del rischio", deve essere interpretato come individuazione dei luoghi in cui si verificano o possano verificarsi situazioni problematiche per i cittadini (di rischio, appunto), ma ugualmente situazioni in cui determinate persone o categorie, oggettivamente deboli o problematiche, possano trovarsi a rischio di veder aggravata la propria situazione di problematicità e di esclusione.

Il Gruppo, di carattere esclusivamente tecnico, sarà formato dai rappresentanti di Forze di Polizia nazionali, Polizie locali e Ufficio sicurezza del Comune.

Dato il carattere sperimentale, non è facile indicare concretamente le modalità di funzionamento del gruppo. La sua eterogeneità può far prevedere difficoltà di omogeneizzare il lavoro e le procedure, ma la stessa eterogeneità rappresenta già un importante valore aggiunto. È innegabile che un'iniziativa di questo genere racchiude notevoli potenzialità, ma non pochi rischi di fallimento sostanziale, quand'anche non formale.

Le potenzialità sono ovvie e non voglio abusare oltre del vostro tempo e della vostra attenzione ricordandole in questa sede.

Per quanto riguarda le difficoltà, ho già ricordato quella di far collaborare enti e persone oggettivamente eterogenee e non sempre portate alla collaborazione.

A questo, si deve aggiungere l'idiosincrasia alla collaborazione fra uffici all'interno dello stesso ente, quando non dello stesso assessorato. "Il fascicolo è mio e me lo gestisco io", "non tocca a te dirmi cosa devo fare" sono massime contro cui tutti ci scontriamo, mentre il passo successivo è quello di non riuscire neppure a scontrarsi con "quelli che non ci sono", categoria non male rappresentata nella pubblica amministrazione.

Non si può dimenticare il fenomeno dei doppioni di uffici e incarichi, creati per giustificare stipendi e prebende e per esporre funzionari e consulenti come ennesimo fiore all'occhiello del proprio operare.

Credo che, anche in questa iniziativa, sarà molto importante la qualità umana delle persone direttamente coinvolte, visto che l'impegno dei promotori è al di sopra di ogni sospetto.

Per concludere, vorrei evidenziare che l'originalità dell'iniziativa sta nella condivisione della stessa da parte di enti locali - per l'appunto, Comune e Provincia, che sarà presente con la Polizia provinciale - e ministero dell'interno, rappresentato ai massimi livelli da Prefetto e Questore, autorità provinciali di pubblica sicurezza ai sensi della 121/81, e nell'impegno dimostrato per l'acquisizione degli obiettivi.

Le potenzialità dell'iniziativa e le possibilità di riuscita sono sulle ginocchia di Giove e dipendono, in maniera parallela, dall'entusiasmo di chi rema a favore e dagli ostacoli posti da chi rema contro. Solo il tempo ci dirà in quale direzione questa coppia di forze avrà spinto e se si potrà sostituire il condizionale con il presente.