

## Forum italiano per la sicurezza urbana

Documento approvato dall'Assemblea annuale del FORUM ITALIANO PER LA SICUREZZA URBANA, Piacenza – 9/10 giugno 2005

### Nuove politiche per la sicurezza, nuove politiche per le città

- **Sicurezza urbana: di cosa parliamo**

A Reggio-Calabria nel '98 il Forum italiano per la sicurezza urbana, dopo un'ampia discussione, si dotò di un documento base, una sorta di “carta dei principi”, richiamata successivamente come punto di riferimento da quasi tutti i documenti programmatici approvati successivamente. Riletto oggi a distanza di sette anni questo documento, nella parte intitolata **“La nostra idea di sicurezza”** e in qualche misura anche nella parte dedicata all’immigrazione, **mantiene inalterata tutta la sua freschezza e profondità.**

Naturalmente sette anni come quelli che abbiamo alle spalle non sono certo passati invano. Ora ci è infatti ancora più chiaro di allora che la vera centralità delle politiche di sicurezza urbana non si riferisce indistintamente alle città, grandi o piccole che siano, ma più propriamente **allo spazio pubblico** delle città, alla possibilità per tutti di poterne fruire liberamente e serenamente. Anche in questa dimensione dunque, come in quella del rapporto tra sicurezza pubblica e libertà fondamentali, **la sicurezza ha valore solo se produce maggiore libertà per tutti.**

E’ pertanto necessario intraprendere azioni politiche di riappropriazione del territorio da parte di tutti i cittadini attraverso percorsi di **cittadinanza attiva**, di rafforzamento della **democrazia**, di valorizzando **diritti e doveri** dei singoli, avendo come obiettivo quello di una diffusa crescita di **un’idea condivisa di legalità.**

Ora, inoltre, ci è sempre più chiara l’interdipendenza tra **locale e globale** nelle politiche di sicurezza. A nessuno è infatti dato di poter sfuggire alle trasformazioni locali che trovano la loro origine, e una origine sempre più vicina nel tempo e nello spazio, nelle trasformazioni e nei conflitti globali. Ed è a questa dimensione della riflessione e se possibile dell’azione politica che deve riuscire a rispondere il **Forum europeo per la sicurezza urbana.** Perché è questa in fondo, oggi, **la ragione principale della nostra adesione.**

Ma ciò che è soprattutto chiaro è che una politica di miglioramento della sicurezza si può dare solo all’interno di una **forte politica globale di rango nazionale a favore delle città**, tanto al nord quanto al sud, perché le città sono lo snodo del cambiamento e dell’accoglienza e hanno bisogno di **nuovi stimoli, nuovi poteri e nuove risorse** per esserne all’altezza.

- **Superata l'emergenza degli anni '90 occorre avviare una nuova fase**

L'impressione di assistere ad un cambio di fase è forte. L'emergenza degli anni '90 sembra essere alle nostre spalle e il ciclo elettorale iniziato nel 2004 non è stato così fortemente condizionato dai temi della sicurezza, come quello precedente. Probabilmente entrambi gli schieramenti, almeno nella dimensione locale, hanno sperimentato i rischi che derivano da una agitazione un po' strumentale di questo tema. Magari si guadagna qualche voto, ma poi bisogna rispondere delle promesse fatte, e quasi oramai sanno che soluzioni semplici non esistono.

E allora l'interrogativo legittimo è questo: **i temi della sicurezza urbana, cioè quelli della sicurezza ordinaria delle città, torneranno di nuovo in ombra** come lo sono stati per quaranta anni della nostra storia più recente, dall'inizio degli anni '50 alla fine degli anni '80 ? **Se guardiamo ai dati strutturali sembra difficile.**

**La criminalità predatoria** rimane un fenomeno strutturalmente diffuso e nulla lascia immaginare che si possa tornare alla situazione degli anni '50 o '60 quando i furti denunciati erano **quattro o cinque volte** minori di oggi. **La preoccupazione per la criminalità** ordinaria rimane in Italia, stabilmente **al primo o al secondo posto** nelle preoccupazioni dei cittadini da metà degli anni '90, cioè per dieci anni di seguito e non c'è oggi nessun segno che indichi una inversione di tendenza anche se, certo, le preoccupazioni per la situazione internazionale e per la situazione economica dell'Italia sono in crescita. **La velocità di trasformazione** della nostra società e delle nostre città, sospinta dai processi di globalizzazione, che è un altro elemento strutturale di disorientamento soggettivo se non di insicurezza vera e propria, non accenna certo a diminuire.

**Il sistema di sicurezza del nostro paese**, parliamo sempre della sicurezza ordinaria delle città, è ancora lontano da un assetto stabile e adeguato ai nuovi problemi che le città devono affrontare. Si dovrà infatti fronteggiare ancora a lungo un duplice problema. **Una ricorrente spinta centralista** di tutto il sistema politico nazionale e degli apparati statali, che fa fatica a riconoscere nelle città un partner essenziale per lo sviluppo di nuove politiche di sicurezza, e al contempo un pericolo di **frammentazione e disarticolazione dei sistemi formali di controllo**, le polizie nazionali di sicurezza in primo luogo, sempre più concorrenziali tra di loro e quindi sempre meno disponibili, sia soggettivamente che oggettivamente, a fare sistema con il variegato mondo delle polizie locali. Un quadro niente affatto rassicurante sui cui pesa negativamente lo stesso progetto di devoluzione perseguito dalla maggioranza.

Questo significa che il rischio di vere e proprie **crisi urbane** incardinate sui temi della sicurezza, come quelle conosciute a metà degli anni '90, **non è affatto scongiurato e che bisogna mantenere alta l'attenzione se non vogliamo, ancora una volta, farci cogliere impreparati.**

Che bisogna soprattutto cercare di **giocare d'anticipo** individuando per tempo i **processi di trasformazione sociale** che le possono scatenare in modo da

concentrare su di essi **in maniera preventiva** la nostra attenzione e la nostra capacità di governo.

- **Spunti per una strategia di medio periodo**

Per giocare sul serio d'anticipo c'è ancora molto da approfondire. Ci si limita quindi a segnalare un'esigenza preliminare, alcuni problemi irrisolti e tre questioni emergenti su cui sembra utile richiamare l'attenzione delle amministrazioni aderenti al Forum.

**Un'esigenza preliminare:** dobbiamo **rafforzare il nostro sistema di monitoraggio**, dobbiamo essere in condizione di raccogliere per tempo e interpretare i segnali che ci vengono dal profondo della società nazionale e per farlo **occorre che si mobilitino** almeno le Regioni, le Province e i Comuni, anche in collaborazione tra di loro, che costituiscono il Forum.

**I problemi irrisolti.** Di uno si è già detto, si tratta del **carattere disarticolato e quindi oggettivamente inefficiente del nostro sistema di sicurezza**. Su questo, senza pensare a trasformazioni radicali difficilmente realizzabili che alla fine contribuiscono a mantenere le cose come sono oggi, esiste una proposta insieme ragionevole e sufficientemente efficace rappresentata dalla proposta di legge nazionale adottata da Comuni, Province e Regioni con l'adesione del Forum. Il nostro compito è di agire perché rimanga **un elemento costante del dibattito politico nazionale** quale elemento catalizzatore di uno spazio di riforma che è oggettivamente aperto e che quindi troverà prima o poi una strada per esprimersi. Il nostro compito associativo è mantenere ben segnata la strada da percorrere.

Un secondo rimanda ad un tema ben presente a tutti, determinante per le politiche di sicurezza urbana, ma oggettivamente difficile da affrontare, per le implicazioni politiche e in una certa misura etiche da affrontare. Si tratta dei **mercati illegali, in particolare di quelli della droga e della prostituzione**, nella loro espressione visibile, che tanta parte hanno nel determinare situazioni anche gravi di disordine e insicurezza cronici in aree circoscritte, ma spesso sensibili, delle nostre città. Sono temi a cui il Forum non può sfuggire, vuoi per il peso oggettivo che hanno nella definizione di strategie di miglioramento della sicurezza nelle città, vuoi per i limiti della legislazione attuale, vuoi, infine, per la presenza di iniziative legislative di riforma avanzate dal governo. Si tratta dunque di aprire **una fase di ricerca senza pregiudizi**, ancorata alle esigenze e alle esperienze delle città, che permetta al Forum di definire, in tempi ragionevoli, un suo autonomo punto di vista.

Un terzo infine riguarda **il rapporto tra sicurezza ordinaria delle città e controllo del territorio**, e quindi anche dello spazio pubblico, **da parte della criminalità organizzata**. Un ritardo di analisi e di proposta che è tutt'uno con l'ancora scarso radicamento del Forum nelle regioni del mezzogiorno.

### **Le questioni emergenti**

Spesso un buon criterio, in prima approssimazione, è rifarsi all'esperienza degli **altri paesi europei** e alla **sensibilità degli amministratori**, in particolare di

quelli che aderiscono al Forum italiano per la sicurezza urbana. Se guardiamo all'Europa e se ascoltiamo gli amministratori due temi emergono come possibili catalizzatori di nuovi e pesanti conflitti nelle nostre città.

La possibilità che cresca anche da noi **una generazione di giovani, soprattutto figli di immigrati**, privi di radici e di rapporti forti e positivi con la società italiana, una generazione **portatrice di una carica di sofferenza e ribellione difficile da gestire** o anche solo da contenere.

La possibilità di assistere anche in Italia ad una **più netta stratificazione sociale delle città** dove si alternano zone povere e zone ricche, dove si rompe la continuità della città e si crea al suo posto **una città segmentata** fatta di quartieri introversi, ricchi o poveri che siano.

La possibilità, segnalata il particolare da alcuni procuratori della Repubblica, che **il crescere dell'illegalità nelle transazioni economiche e nel mercato del lavoro** provochi dei veri e propri strappi nella coesione sociale e nel funzionamento dei mercati; una realtà che favorisce il riciclaggio e l'espansione delle organizzazioni mafiose.

Tre fenomeni che si rafforzano uno con l'altro. **Non è uno scenario piacevole**, ma se vogliamo evitarlo dobbiamo guardarlo in faccia per tempo.

- **Da una associazione di pochi ad una associazione di molti**

Il Forum italiano nel '96, al momento della sua costituzione, contava 6 amministrazioni associate. Nel 1998 in occasione dell'Assemblea di Reggio Calabria 25. Ora all'inizio del suo decimo anno di attività ne conta circa 90, probabilmente circa la metà del potenziale assoluto di crescita dell'Associazione. Questo aumento di associati così significativo richiede un ripensamento sull'adeguatezza della nostra struttura organizzativa. Il rischio è quello di **una Associazione che lavora per cerchi concentrici** creando di fatto una gerarchia nell'accesso alle informazioni, nell'intensità delle relazioni, nei livelli di partecipazione, nella possibilità per tutti di partecipare al processo decisionale. Senza pensare di potere risolvere una volta per tutte questi problemi è però indispensabile averli sempre presenti.

In questo campo le principali scelte fatte sono ancora valide e rappresentano ancora oggi una opportunità per la crescita futura dell'associazione: l'attenzione a mantenere le condizioni per un **saldo governo politico del Forum** e insieme per il suo rinnovamento ciclico; una gestione **"assembleare"** dell'associazione senza organismi intermedi rilevanti tra assemblea e presidenza; una organizzazione associativa priva di una propria struttura autonoma, che si avvale delle risorse organizzative rese disponibili dagli associati stessi secondo il principio del **"più forte che aiuta il più debole"**. Il problema semmai è come adeguare queste scelte di fondo ad una realtà associativa che si è così fortemente ampliata.

Intanto si è passati nei fatti da una presidenza ristretta ad una **presidenza più ampia e collegiale** (presidenza, tesoriere, rappresentanti del Fisù nell'esecutivo del Fesu) che sembra garantire piuttosto bene il governo politico dell'associazione. Un altro passaggio potrebbe essere quello di rimodulare le tre assemblee annuali

dell'associazione: una assemblea programmatica ad inizio anno, **una articolazione di assemblee territoriali** in autunno per permettere una partecipazione effettiva di tutti gli associati al processo decisionale ed un costante processo di verifica e ridefinizione delle attività, una assemblea preparatoria dell'assemblea annuale del Forum europeo.

Infine occorre associare un maggior numero di amministrazioni all'attività di coordinamento organizzativo dell'associazione. Anche qui un primo passo è già stato fatto sdoppiando i compiti di segreteria e coordinamento tecnico tra dimensione nazionale e dimensione europea ed affidandoli a due diverse amministrazioni (Emilia-Romagna e Toscana). Ora il passo successivo deve essere quello di **articolare l'associazione per aree territoriali**, individuando per ciascuna area una amministrazione sufficientemente strutturata per poter svolgere una funzione di promozione politica e di segreteria di area. In questo modo si potrà dar vita **ad un esecutivo** con compiti di **coordinamento** organizzativo nazionale composto dalla presidenza allargata e dai referenti di area.

- **Le priorità**

Dalle sette assemblee territoriali che hanno preparato l'Assemblea di Piacenza e dal dibattito conclusivo sono scaturite alcune indicazioni comuni che vengono assunte come ulteriori elementi di riflessione e di iniziativa affidati nella loro realizzazione agli organismi dirigenti del Forum.

1) La partecipazione e la qualità del dibattito che ha coinvolto le città del mezzogiorno indicano che è oramai matura la possibilità di una crescita significativa dell'associazione in quelle realtà e che **è possibile costruire una sintesi politica tra le esperienze maturate dalle amministrazioni del centro nord e quelle del sud**: il tema comune è quello di una ricerca quotidiana della convivenza e di una legalità condivisa che affronti i temi della riorganizzazione dello spazio pubblico e della coesione sociale come strumenti di lotta alla criminalità organizzata.

2) Esistono temi che richiedono da parte del Forum una capacità di azione che vada al di là di un confronto tra le esperienze o della costruzione di un comune punto di vista come è stato positivamente realizzato con i gruppi di lavoro tematici. Un obiettivo che può essere raggiunto passando **dai gruppi tematici**, che rappresentano ancora un primo utilissimo livello di approfondimento, alla promozione di vere e proprie **sperimentazioni condivise** tra più amministrazioni aderenti a Forum. Un primo tema individuato per questa nuova modalità di azione è quello del difficile percorso che devono compiere oggi gli **adolescenti** nel loro processo di crescita in una società che non offre per sua natura riferimenti stabili. Un secondo tema è quello di una adeguata valorizzazione a dimensione nazionale del ruolo insostituibile delle **polizie locali** che da una sperimentazione condivisa tra più città potrebbe trarre un nuovo significativo impulso.

3) Esiste ancora oggi un **deficit di comunicazione** interna ed esterna all'Associazione che va almeno parzialmente colmato. Verso l'interno realizzando un nuovo sito Web che sia anche la base per sviluppare forum di discussione e newsletter periodiche. Verso l'esterno **promuovendo una riflessione non**

**episodica** che porti a sperimentare con coraggio strade anche diverse per **verificare sul campo** la possibilità di rappresentare nel dibattito pubblico la ricchezza di proposta e di esperienza che il Forum ha sicuramente accumulato in questi anni.

4) La positiva conclusione della prima edizione del Corso nazionale per coordinatori tecnici di politiche di sicurezza urbana promosso dal Forum italiano, lo sviluppo di corsi universitari post-laurea nel campo della sicurezza anche in collaborazione con amministrazioni associate al Forum, l'iniziativa assunta dal Forum europeo per una progressiva omogeneizzazione dei contenuti formativi a livello universitario, fanno **del rapporto tra il Forum italiano e le Università** un nuovo importante terreno di azione. Occorre quindi procedere in una duplice prospettiva: quella di individuare una Università che diventi partner del Forum per la realizzazione della seconda edizione del Corso nazionale per coordinatori tecnici di politiche di sicurezza urbana nella forma **di un master universitario** formalmente riconosciuto; quella di promuovere, coinvolgendo le università interessate, un confronto di merito tra le diverse esperienze anche come contributo all'iniziativa assunta dal Forum europeo.

- **Una sintesi per concludere.**

In questa **prima fase** abbiamo soprattutto **gestito, ciascuno per suo conto, gli effetti**, spesso spiazzanti, **delle trasformazioni**, ora dobbiamo cercare **di intervenire in anticipo**, di superare la logica dell'emergenza. Di qui due esigenze: da un lato, quella di lavorare per la **quotidianità degli interventi** di sicurezza urbana, anche attraverso semplici azioni fatte di ascolto, di presenza rassicurante, di informazione di conoscenza e di reciprocità, dall'altro quella di intervenire **su alcuni elementi strutturali** di queste stesse trasformazioni, e nessuna città o sistema regionale, per quanto forte e coeso, **può pensare di affrontarli da solo**.

Anche per questo **è ora che le politiche di sicurezza urbana, come parte di una nuova politica per le città, diventino politiche nazionali**.

Una rapida discussione e approvazione da parte del Parlamento della **proposta di legge delle Regioni e del sistema delle Autonomie** sarebbe un primo significativo passo in questa direzione.