



ASSEMBLEA GENERALE FORUM ITALIANO PER LA SICUREZZA URBANA

Prato

Sala del Consiglio Comunale

29/30 giugno 2006

FORMAZIONE, RICERCA E PUBBLICAZIONI

- *Progetti di ricerca del FISU:*
 1. *Mercato delle droghe*
 2. *Immigrazione*
 3. *Prostituzione*
 4. *Multiculturalismo, nuovi diritti e cittadinanza*
- *Progetto di ricerca sui contratti di sicurezza, in collaborazione con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza*
- *Programma del Master in Management delle Politiche integrate di sicurezza*
- *Pubblicazioni*

Presidenza: Regione Liguria - Assessorato alla Sanità e alla sicurezza - Tel. 0105485744- Fax. 0105704201

Vice-presidenza: Comune di Trento – Gabinetto del Sindaco- Tel. 0461-884202- Fax 0461-884216

Segreteria organizzativa: Regione Emilia-Romagna – Servizio politiche di sicurezza e polizia locale

Tel. 051-283072/67 – Fax. 051-283087

e-mail: cittasicure@regione.emilia-romagna.it

Progetti di ricerca del FISU

Tema 1: Mercato delle droghe

Modelli legislativi nazionali e governo dell'impatto del fenomeno droghe nei territori urbani europei

[La ricerca è già stata realizzata ed è in corso di pubblicazione.

Un primo rapporto di ricerca, già presentato pubblicamente, è scaricabile dal sito www.fisu.it, alla sezione Progetti di ricerca]

M.Brandoli - S.Ronconi

Il fenomeno

In tema di droghe, l'Unione Europea presenta a tutt'oggi - nonostante l'adozione di alcune misure comuni - un quadro normativo e di politiche sociali assai variegato e disomogeneo, nonché in continuo movimento. Lo testimonia, tra l'altro, l'«ordine sparso» in cui i paesi membri si presentano in sedi comuni, quali quelle ONU.

Se una relativa maggior omogeneità può essere riscontrata nell'approccio penale al traffico di stupefacenti, differenziazioni più significative esistono oggi nell'approccio al consumo.

In passato, in accordo con le tendenze internazionali (formalizzate poi dalla Convenzione del 1971) anche in Europa gli anni '70 e parte degli anni '80 hanno visto prevalere la linea della penalizzazione e della repressione del consumo, a discapito di un approccio terapeutico e sociale. Tra il 1968 e 1975 nella gran parte dei paesi europei vengono introdotte norme di penalizzazione delle condotte individuali di consumo. Nel 1988 la Convenzione di Vienna sancisce a livello internazionale questa linea dominante. Che tuttavia, proprio in quel decennio, comincia a conoscere una controtendenza in alcuni paesi, quali Germania, Spagna, Austria, che riconoscono - sulla base di alcune valutazioni attorno all'efficacia delle proprie politiche - la necessità di un approccio basato più su aspetti sanitari e sociali che su aspetti meramente repressivi. Si fa strada con forza un paradigma medico-sociale a discapito di un paradigma della devianza.

Alla base di queste riforme la permanente criticità del fenomeno, la scarsa incisività della penalizzazione nel ridimensionarlo, e l'esplosione della crisi dell'AIDS, che impone una maggior rilevanza di politiche sanitarie e di prevenzione a tutela della collettività, e che daranno vita alle cosiddette politiche di "riduzione del danno". Questa tendenza al ridimensionamento del penale è tuttavia assai disomogenea, e procede con lentezza e discontinuità. E' solo negli anni '90 che si intravede un trend maggiormente comune (sebbene ancora con notevoli differenziazioni), che si connota come un atteggiamento che potremmo definire di "osservanza formale" alle convenzioni internazionali e alle direttive ONU (stabilmente fortemente repressive) e di sostanziale cambiamento di approccio: una parte dei paesi europei infatti, pur non modificando radicalmente le proprie legislazioni - che continuano a sancire la illiceità del consumo - decidono di tagliare il nesso illiceità-sanzione penale, prevedendo una variegata gamma di alternative, ricorrendo a forme diverse di sospensione dei provvedimenti giudiziari, praticando scelte autonome locali di politica giudiziaria (laddove vige la non obbligatorietà dell'azione penale), o promovendo provvedimenti mirati a specifiche tipologie di consumo (per esempio con l'autorizzazione legale al consumo di cannabis).

Questa tendenza generalizzata trova nelle diverse sedi nazionali differenti applicazioni e misure, ma nel complesso gli anni '90 segnano una profonda revisione critica

dell'approccio sanzionatorio e dell'egemonia del penale, per quanto concerne il consumo, e l'affermarsi di un dibattito critico sempre più aperto attorno all'efficacia dell'approccio penale per quanto concerne ridimensionamento e governo del fenomeno.

A questa tendenza e a questo dibattito, un apporto decisivo, proprio alla fine degli anni '80, primi anni '90, viene dalle regioni ma soprattutto dalle grandi municipalità di molti stati membri. Le municipalità, infatti, sono l'entità istituzionale che si trova più direttamente a dover far fronte al fenomeno delle droghe sia in termini di salute pubblica, sia in termini di organizzazione del sistema dei servizi che, ancora, del governo del territorio e della mediazione dei numerosi conflitti che le diverse forme e tipologie di consumo di sostanze illegale comportano.

Sono proprio alcune grandi città europee (Liverpool, Amsterdam, Francoforte, Brema, Berna, Zurigo) a misurare l'inefficacia delle politiche con approccio prioritariamente penale, sia per quanto concerne l'impatto sociale e sanitario, sia per quanto riguarda le ricadute in termini di sicurezza e gestione dello spazio urbano. E a misurare anche le ricadute delle azioni di contrasto al traffico e allo spaccio, che ciclicamente, a fronte di ogni operazione e di ogni controllo, movimentano e cambiano all'interno delle città la scena della droga.

Dal 1990 in poi, le città e le regioni sono protagoniste dei maggiori cambiamenti nelle politiche sulle droghe, che non riguardano solo l'implementazione di misure locali, di interventi di riduzione del danno e di mediazione dei conflitti nei territori metropolitani, ma rilanciano anche a stati nazionali e assemblee legislative, nonché alla stessa Unione Europea, il nodo della inadeguatezza delle politiche penali, o prevalentemente penali, nella gestione del fenomeno.

Questo sfaccettato processo per tutto il decennio scorso si intreccia, incide, modifica e rende maggiormente complessa la correlazione impianto legislativo-impatto sul territorio, aprendola a nuove variabili. Per leggere criticamente questo nesso, ed evitare le trappole di una lettura troppo stretta di causa-effetto, è pertanto necessario "portare in scena" tutte le variabili non direttamente legislative che sono via via intervenute a modificare l'impatto e la risposta dei territori urbani, e che hanno influito sugli stessi impianti normativi laddove ne hanno modificato l'applicazione concreta.

Obiettivi e percorso di ricerca

La ricerca intende fornire e documentare elementi di conoscenza utili a trovare i nessi e le reciproche influenze esistenti tra i diversi modelli legislativi nazionali, i trend rilevati inerenti lo spaccio e il consumo nei diversi contesti, le politiche locali penali e di gestione del fenomeno con le ricadute in termini di gestione e agibilità degli spazi pubblici urbani.

Le aree di ricerca utili per la costruzione di valide ipotesi di correlazione tra le variabili indicate sono le seguenti:

Analisi comparata delle legislazioni degli stati membri della UE e rilevazione dei trend di innovazione negli ultimi due decenni, con attenzione alle modificazioni nel campo dell'applicazione della sanzione penale

Analisi comparata dei dati inerenti il traffico e il consumo di sostanze illegali nei paesi membri e nell'Unione

Analisi della documentazione comunitaria prodotta (risoluzioni, linee guida, documenti programmatici, piani d'azione ecc.) e del dibattito interno all'Unione attorno a legislazione, strategia di contrasto, politiche sociali

Documentazione inerente le politiche locali municipali e regionali in materia di droghe negli stati membri UE

Analisi di quattro casi europei (municipali e/o regionali) di gestione dell'impatto urbano del fenomeno, con attenzione a modificazioni locali nell'applicazione delle sanzioni, politiche di riduzione del danno, politiche locali negoziate e partecipate, mediazione dei conflitti e loro ricadute in termini di processo e efficacia.

Tema 2: Immigrazione

R. Bontempi - L. Scaglioffi

Contesto

In Italia e in Europa, la crescente presenza straniera, in particolare di stranieri che non sono cittadini dell'Unione europea, è stata spesso associata nel discorso pubblico a fenomeni di criminalità e a percezioni di insicurezza; raramente, però, si è andati al di là di facili e spesso errate semplificazioni. La discussione sulle politiche di immigrazione e per gli immigrati e sul loro rapporto con le politiche della sicurezza, soprattutto urbana, si è largamente ispirata a concetti la cui radice profonda sembra affondare nella diffusa e preesistente sensazione di perdita di sicurezza piuttosto che nella conoscenza scientifica dei termini e parametri del problema: la "criminalità degli stranieri" in molti casi è un assunto pregiudiziale funzionale alla aggregazione del consenso piuttosto che un dato tra molti di cui tener conto con attenzione ma senza pregiudizi.

Nella quasi generalità dei Paesi dell'Ue e nelle stesse politiche comunitarie questo modo di avvicinarsi ai temi dell'immigrazione, in specie dell'immigrazione irregolare, ha trovato traduzione in strumenti legislativi che adottano un'ottica essenzialmente restrittiva, concentrata sulle problematiche di ordine pubblico e quindi incapace di tenere nella dovuta considerazione la pur riconosciuta necessità di un "approccio integrato", che assuma cioè l'insieme dei fattori - economici, sociali, culturali, demografici - che influenzano sia il rapporto tra immigrazione e insicurezza sia, e forse soprattutto, la percezione di tale rapporto da parte dei cittadini, in particolare di quanti risiedono nelle aree urbane.

In questo quadro, restano inevitabilmente in ombra - schiacciate dalle esigenze di controllo - le politiche di "integrazione", o per meglio dire le politiche volte a mantenere e rafforzare la coesione sociale e a facilitare la partecipazione di tutti i residenti alla vita economica, sociale, culturale e politica della comunità di cui, per nascita o per scelta, sono parte. Ciò vale anche laddove la legislazione sulla condizione degli stranieri preveda esplicitamente - e attribuisca formalmente grande rilievo a - misure intese a garantire l'inserimento pieno e positivo degli immigrati nel tessuto sociale e civile oltre che economico. Una situazione che riguarda anche l'Italia sia con riferimento alla legislazione del 1998, i cui promotori erano alla ricerca di un modello che tenesse in equilibrio misure "securitarie" e politiche di "inserimento", sia con riferimento alle modifiche introdotte nel 2002 adottate in funzione di un rafforzamento esplicito delle politiche di controllo.

Un'analisi, pur necessariamente sommaria, delle esperienze e dei risultati delle politiche di e per l'immigrazione in diversi paesi europei, anche alla luce dei tentativi di definire una politica comune europea, ci sembra necessaria per riaprire il dibattito sul rapporto tra immigrazione e sicurezza urbana cercando di evitare semplificazioni eccessive e pregiudizi negativi o positivi. Questa ricerca non si proporrà, naturalmente, di rispondere a tutte le domande; l'obiettivo, più limitato ma ugualmente importante, è fornire a tutti gli attori coinvolti, in primo luogo agli amministratori delle città, elementi di fatto e comparativi utili per aprire la strada a una discussione pubblica il più possibile scevra da elementi non razionali e orientata alla definizione di politiche efficaci piuttosto che alla ripetizione di retoriche, per un verso o per l'altro, sostanzialmente demagogiche.

A questo fine il lavoro si concentrerà su:

- messa a confronto delle legislazioni di alcuni paesi europei in materia di immigrazione irregolare da un lato e di inclusione dei non-cittadini dall'altro;
- analisi delle tendenze europee e delle proposte avanzate negli ultimi anni con particolare attenzione alle misure intese a ridurre i fenomeni di irregolarità e a favorire il pieno inserimento degli stranieri nella vita delle comunità;
- valutazione della legislazione italiana nel contesto europeo e internazionale;
- individuazione di potenziali "buone pratiche" in materia di gestione delle presenze irregolari, riduzione dei flussi di ingresso illegali e promozione dell'inclusione e della coesione sociale;
- quadro sintetico delle politiche di prevenzione a livello europeo.

Tema 3: Prostituzione

Modelli legislativi nazionali e governo del fenomeno della prostituzione e della tratta nei territori urbani. Il caso di Venezia, Stoccolma ed Amsterdam

Vittoria Tola - Francesco Carchedi - Eva Gilmore

Premessa

Il fenomeno della prostituzione – da intendersi congiuntamente sia quella autoctona che quella di origine straniera - si è caratterizzata negli ultimi decenni come un fenomeno complesso, variegato e particolarmente mutante nel tempo. Le caratteristiche dei diversi segmenti che lo compongono (in base al sesso, all'età e alle nazionalità di origine), la loro composizione quantitativa e qualitativa, i luoghi e gli spazi dell'esercizio prostituzionale (in strada, in bordelli ufficiali o informali, in locali a "luci rosse", eccetera), la presenza o meno di forme di autonomia ed indipendenza da parte delle donne coinvolte contribuiscono a dare al fenomeno, altresì, una configurazione piuttosto complessa ed articolata; caratteristica, quest'ultima, che configura una molteplicità di prostituzioni, ossia un fenomeno che si rappresenta e viene percepito come plurale. Pluralità, dunque, rappresentata da gruppi prostituzionali diversi, sovente con caratteri antitetici che possono per questo entrare in conflitto oppure assecondarsi o addirittura integrarsi e fondersi insieme.

Questa complessità - e le contraddizioni che da essa scaturiscono - permane come una difficoltà di comprensione del fenomeno nella sua totalità e come una difficoltà (quasi strutturale) - sia in ambito italiano che in ambito europeo - che riesce a condizionare direttamente le differenti soluzioni legislative che man mano si vanno elaborando e conseguentemente le politiche sociali e territoriali finalizzate a comprenderlo, e nel comprenderlo a governarlo. Una ulteriore complessità proviene dalle tradizioni culturali, politiche e amministrative dei diversi paesi europei e da come le diverse tradizioni si confrontano e affrontano il fenomeno. Infatti, in tema di prostituzione e di tratta, l'Unione Europea presenta a tutt'oggi un quadro normativo e di politiche sociali assai variegato e disomogeneo, nonché una posizione politico-culturale in continuo mutamento e in bilico tra politiche protezioniste, abolizioniste e neo-regolamentariste.

È significativa, tra l'altro, la difformità di posizioni sia in ambito del Consiglio d'Europa, anche se una relativa maggior omogeneità può essere riscontrata nell'approccio penale al traffico di esseri umani, sia per le differenziazioni più significative che esistono oggi nell'approccio alla prostituzione immigrata (diventata la parte più visibile) nella legislazione e nelle pratiche sociali sulla riduzione del danno sanitario e sul trattamento e protezione sociale delle vittime del traffico. Da questa prospettiva nell'ultimo decennio, in particolare per quanto riguarda la tratta di donne a scopo prostituzionale, emergono delle indicazioni di politica sociale che tendono timidamente a conformarsi, soprattutto da parte di alcuni paesi europei, quali l'Italia, la Germania, l'Olanda, la Svezia. Paesi che più degli altri, in questa fase storica, riconoscono la necessità di un approccio basato più su aspetti sanitari e sociali che su aspetti meramente repressivi.

Al rafforzamento di tale tendenza ha contribuito la Conferenza interministeriale di l'Aia (del '96) dove, oltre a definire una netta distinzione tra prostituzione autonoma ed indipendente e prostituzione coercitiva e coatta - indicava, seppur en passant, una correlazione tra le politiche europee, le politiche nazionali e le politiche cittadine e municipali al fine di determinare quella catena di interventi necessaria a sostenere la multidimensionalità del fenomeno prostituzionale. Anche perché la dimensione della città è quella che si confronta direttamente con la problematica innescata dalla prostituzione, a prescindere dalla sua diversa articolazione.

La dimensione municipale è inoltre quella che deve far fronte ai conflitti tra le diverse componenti della popolazione e garantire a tutti l'agibilità territoriale ed ambientale; è quella che deve trovare risposte di protezione sociale alle vittime della prostituzione coatta costruendo servizi dedicati e fronteggiare il problema dell'efficacia dei medesimi; è quella, infine, che deve trovare soluzioni alla prostituzione volontaria (soprattutto laddove non è considerata un reato) e alle sue diverse tipologie, ossia quelle legali (in alcuni paesi nord-europei, si pensi all'Olanda) e illegali (si pensi alla Grecia o all'Austria). Non secondariamente - anche se le competenze non sono direttamente imputabili alle municipalità - trovare soluzioni che vanno ad integrare gli interventi dell'apparato giudiziario nella lotta alla criminalità organizzata (sia di origine autoctona che di origine straniera).

Il presente progetto - proprio in base a queste brevi considerazioni - intende analizzare gli interventi di politica sociale di alcune grandi città europee che hanno maturato particolari

esperienze nel campo del governo del fenomeno prostituzionale, allo scopo di individuare le cosiddette pratiche efficaci che creano minor conflitto sociale.

Obiettivi generali e obiettivi specifici

Siamo del parere, infatti, che per leggere criticamente le esperienze che danno buoni risultati sino ad ora sperimentate - ed evitare le trappole di una lettura troppo semplicistica basata soltanto sul quadro normativo di riferimento - sia necessario comprendere come l'impianto normativo nazionale si trasferisce o ricade a livello municipale e come da questo livello territoriale vengono implementati gli interventi diretti al target prostituzionale. Ossia, come le variabili non direttamente di tipo legislativo, intervengono al fine di rendere sostanziali gli interventi e determinare così l'impatto critico con il fenomeno all'esame. In altre parole come l'impianto normativo si cala a livello territoriale e come le istituzioni deputate le trasformano o possono trasformarle in politiche territoriali.

Pertanto la ricerca intende fornire e documentare elementi di conoscenza utili a trovare le caratteristiche, i nessi e le reciproche influenze esistenti tra i diversi modelli legislativi nazionali e le politiche sociali a carattere locale (sia dal lato della repressione e di contrasto del fenomeno e sia dal lato della protezione sociale) con le conseguenti ricadute in termini di gestione e agibilità degli spazi pubblici urbani, valutandone i modelli innovativi, soprattutto in relazione alla salvaguardia dei diritti dei cittadini ma anche delle persone coinvolte nei circuiti prostituzionali.

Da questa prospettiva i sub-obiettivi da raggiungere appaiono i seguenti:

- analisi comparata delle legislazioni (considerate dei modelli) di 3 stati membri della UE (Italia, Olanda e Svezia) al fine di comprendere le similitudini e le differenze normative; aspetti che appariranno di particolare utilità allorché si tratterà di comprendere come queste indicazioni generali vengono calate nelle diverse attività municipali e quindi determinano la massa critica di impatto al fenomeno prostituzionale;
- analisi di altrettanti casi di politiche sociali a carattere, appunto, municipale all'interno di tre città particolarmente all'avanguardia sul versante degli interventi alla prostituzione, anche se con "modelli" diversi in quanto espressione di culture e tradizioni diverse. Le città prescelte sono Venezia (per l'Italia), Stoccolma (per la Svezia) e Amsterdam (per l'Olanda). Sono esperienze europee emblematiche, riconosciute come esperienze di particolare innovatività. Al riguardo si porrà l'attenzione all'impatto territoriali che queste amministrazioni producono; alle principali modificazioni che sono intervenute negli ultimi anni per adeguare il sistema alle trasformazioni del fenomeno; all'applicazione di nuove forme di organizzazione amministrativa e attivazione di politiche dirette al target specifico di riferimento; alle politiche locali negoziate e partecipate, nonché alla mediazione dei conflitti e alle loro ricadute in termini di risultati concreti percepiti dalla popolazione locale.

Criteri metodologici

I criteri metodologici che verranno utilizzati per la realizzazione dell'intero processo di ricerca sono quelli della ricerca di secondo livello, ossia si lavorerà soprattutto seguendo l'approccio statistico-documentario in quanto verranno raccolti, confrontati, selezionati e verificati dati ed informazioni riguardanti i tre paesi all'esame e conseguentemente le tre città dove sono operanti interventi ritenuti particolarmente significativi. Mentre per soddisfare l'obiettivo a. verrà effettuata una descrizione comparata delle normative nazionali di riferimento per soddisfare l'obiettivo b. verranno analizzate sia le normative di ricevimento locale e sia le procedure di attivazione dell'intervento, sottolineando - laddove sarà possibile - le strategie utilizzate, le difficoltà incontrate e le modalità messe in campo per superarle.

In questo ultimo caso l'approccio sarà quello degli studi di caso; ossia quella metodologia che non risponde a criteri di rappresentatività quantitativa, ma a esigenze di analisi qualitativa. Ovvero come le "buone" esperienze - seppur nella loro specificità - possano a loro volta innescare meccanismi di riproducibilità e diventare pertanto referenti per quanti vogliono intraprendere lo stesso percorso operativo o modificare quello in corso.

Ovviamente per riproducibilità non si intende nessun risultato o azione basato sul principio di causa/effetto, ma soltanto la possibilità di sviluppo e di nuove interazioni che possono attivarsi dall'incontro di esperienze sociali di livello elevato. Infatti, lo studio dei casi trova fondamento epistemologico in quanto rende possibile - a partire dalle specifiche peculiarità degli stessi - definire le probabili traiettorie di sviluppo di altri organismi, a condizione che siano presenti i medesimi fattori-base e la medesima possibilità che possano interagire adeguatamente.

Tema 4: Multiculturalismo, nuovi diritti e cittadinanza

Multiculturalismo: diritti e cittadinanza

Giancarlo Rolla

Contesto

In Italia e in Europa, la crescente presenza straniera, in particolare di stranieri che non sono cittadini dell'Unione europea, è stata spesso associata nel discorso pubblico a fenomeni di criminalità e a percezioni di insicurezza; raramente, però, si è andati al di là di facili e spesso errate semplificazioni. La discussione sulle politiche di immigrazione e per gli immigrati e sul loro rapporto con le politiche della sicurezza, soprattutto urbana, si è largamente ispirata a concetti la cui radice profonda sembra affondare nella diffusa e preesistente sensazione di perdita di sicurezza piuttosto che nella conoscenza scientifica dei termini e parametri del problema: la "criminalità degli stranieri" in molti casi è un assunto pregiudiziale funzionale alla aggregazione del consenso piuttosto che un dato tra molti di cui tener conto con attenzione ma senza pregiudizi.

Nella quasi generalità dei Paesi dell'Ue e nelle stesse politiche comunitarie questo modo di avvicinarsi ai temi dell'immigrazione, in specie dell'immigrazione irregolare, ha trovato

traduzione in strumenti legislativi che adottano un'ottica essenzialmente restrittiva, concentrata sulle problematiche di ordine pubblico e quindi incapace di tenere nella dovuta considerazione la pur riconosciuta necessità di un "approccio integrato", che assuma cioè l'insieme dei fattori - economici, sociali, culturali, demografici - che influenzano sia il rapporto tra immigrazione e insicurezza sia, e forse soprattutto, la percezione di tale rapporto da parte dei cittadini, in particolare di quanti risiedono nelle aree urbane.

In questo quadro, restano inevitabilmente in ombra - schiacciate dalle esigenze di controllo - le politiche di "integrazione", o per meglio dire le politiche volte a mantenere e rafforzare la coesione sociale e a facilitare la partecipazione di tutti i residenti alla vita economica, sociale, culturale e politica della comunità di cui, per nascita o per scelta, sono parte. Ciò vale anche laddove la legislazione sulla condizione degli stranieri preveda esplicitamente - e attribuisca formalmente grande rilievo a - misure intese a garantire l'inserimento pieno e positivo degli immigrati nel tessuto sociale e civile oltre che economico. Una situazione che riguarda anche l'Italia sia con riferimento alla legislazione del 1998, i cui promotori erano alla ricerca di un modello che tenesse in equilibrio misure "securitarie" e politiche di "inserimento", sia con riferimento alle modifiche introdotte nel 2002 adottate in funzione di un rafforzamento esplicito delle politiche di controllo.

Un'analisi, pur necessariamente sommaria, delle esperienze e dei risultati delle politiche di e per l'immigrazione in diversi paesi europei, anche alla luce dei tentativi di definire una politica comune europea, ci sembra necessaria per riaprire il dibattito sul rapporto tra immigrazione e sicurezza urbana cercando di evitare semplificazioni eccessive e pregiudizi negativi o positivi. Questa ricerca non si proporrà, naturalmente, di rispondere a tutte le domande; l'obiettivo, più limitato ma ugualmente importante, è fornire a tutti gli attori coinvolti, in primo luogo agli amministratori delle città, elementi di fatto e comparativi utili per aprire la strada a una discussione pubblica il più possibile scevra da elementi non razionali e orientata alla definizione di politiche efficaci piuttosto che alla ripetizione di retoriche, per un verso o per l'altro, sostanzialmente demagogiche.

A questo fine il lavoro si concentrerà su:

- messa a confronto delle legislazioni di alcuni paesi europei in materia di immigrazione irregolare da un lato e di inclusione dei non-cittadini dall'altro;
- analisi delle tendenze europee e delle proposte avanzate negli ultimi anni con particolare attenzione alle misure intese a ridurre i fenomeni di irregolarità e a favorire il pieno inserimento degli stranieri nella vita delle comunità;
- valutazione della legislazione italiana nel contesto europeo e internazionale;
- individuazione di potenziali "buone pratiche" in materia di gestione delle presenze irregolari, riduzione dei flussi di ingresso illegali e promozione dell'inclusione e della coesione sociale;
- quadro sintetico delle politiche di prevenzione a livello europeo.

Fasi e tempi

La ricerca può essere conclusa in cinque mesi (giugno - novembre 2005), periodo così suddiviso:

- I fase (3 mesi / 20 giorni/lavoro): raccolta delle informazioni; selezione e raffronto delle esperienze più significative;

- II fase (2 mesi / 15 g/l): esame dell'esperienza italiana nel contesto europeo;
- III fase: (1 mese / 10 g/l): redazione del rapporto di ricerca e delle raccomandazioni.

Prodotti

Al termine della ricerca sarà consegnato un rapporto articolato su tre punti:

- Esame delle legislazioni di alcuni paesi dell'Ue che presentano esperienze particolarmente significative; esame delle proposte - legislative e non legislative - a livello comunitario.
- Valutazione, per gli aspetti considerati, delle politiche e della legislazione italiana.
- Raccomandazioni.

Ricerca su Protocolli e Contratti di sicurezza, in collaborazione con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza

Verbale di intesa tra il Dipartimento della Pubblica sicurezza/Ministero dell'Interno e il Forum italiano per la sicurezza urbana

Indagine sui risultati conseguiti con i Protocolli di intesa in materia di sicurezza urbana tra Autorità provinciali di pubblica sicurezza e Amministrazioni locali

Premessa

Il Dipartimento della pubblica sicurezza e il Forum italiano perseguono da tempo il comune obiettivo di incrementare la collaborazione tra lo Stato e le Amministrazioni locali, ferme restando le competenze di ciascuno, per realizzare migliori condizioni generali di sicurezza nelle città e ridurre i sentimenti di insicurezza delle diverse comunità. In questo ambito entrambi hanno operato per favorire la sottoscrizione dei Protocolli di intesa sulla sicurezza urbana e si ritiene oramai matura ed utile la realizzazione di una indagine, da condursi congiuntamente, sui risultati conseguiti con tale nuovo strumento di collaborazione.

Infatti dal 9 febbraio 1998, data della sottoscrizione a Modena del primo protocollo, al 12 luglio 2003, data della sottoscrizione dell'ultimo protocollo censito, i protocolli sottoscritti sono stati 208, esclusi i rinnovi. E' quindi evidente l'utilità di una ricognizione generale che permetta di valutare i risultati conseguiti e che offra spunti per una ulteriore qualificazione di tale strumento pattizio.

Finalità dell'indagine

L'indagine è finalizzata, in via generale, alla ricostruzione e alla analisi dei protocolli stipulati in questi anni tra Autorità di pubblica sicurezza ed Enti locali, per verificare:

- contenuti dei protocolli e loro variazione nel tempo e nello spazio
- motivazioni ed opinioni dei sottoscrittori
- ridefinizione delle relazioni tra le istituzioni coinvolte
- aspetti dell'applicazione operativa
- effetti dei protocolli sulla ripartizione tradizionale delle attività e nella eventuale ridefinizione delle stesse
- effetti non desiderati o non previsti
- ipotesi di miglioramento delle collaborazioni instaurate e verifica dell'efficacia dello strumento in relazione agli obiettivi

Modalità di realizzazione

Prima fase

Analisi documentale dei protocolli stipulati, al fine di ricostruirne i contenuti, la loro modifica - eventuale - nel tempo, le tipologie esistenti e le classificazioni possibili, con particolare attenzione alla suddivisione/condivisione tra le due istituzioni delle attività previste.

Da definire congiuntamente, da realizzare a cura del Forum per la sicurezza urbana, su copia dei protocolli forniti dal Dipartimento.

Seconda fase

Somministrazione di un questionario strutturato a risposte chiuse, rivolto ai rappresentanti delle due istituzioni (sindaci/prefetti), volto ad approfondire gli elementi scaturiti dall'analisi documentale e ad indagare ulteriori elementi quali, ad esempio: le motivazioni dei sottoscrittori, l'applicazione concreta dei protocolli, le azioni effettivamente intraprese, gli aspetti problematici scaturiti dalla concreta applicazione degli stessi.

Da definire congiuntamente, da distribuire e raccogliere separatamente, da imputare elaborare congiuntamente.

Terza fase

Approfondimento qualitativo (si ipotizzano circa 5 casi-studio, da selezionare e individuare una volta realizzate le prime due attività di ricerca), con realizzazione di interviste ai soggetti coinvolti (sindaci e prefetti) e raccolta di materiali aggiuntivi per l'approfondimento di alcuni temi individuati sulla base dei risultati delle prime due fasi di indagine.

Da definire congiuntamente, da realizzare a cura del Forum italiano per la sicurezza urbana

Quarta fase

Stesura del rapporto finale di ricerca, pubblicazione e presentazione dei risultati.

Da definire e realizzare congiuntamente

Organizzazione e costi dell'indagine

Ai fini della realizzazione concreta dell'indagine verrà costituito un gruppo di lavoro misto composto da due responsabili di ricerca, individuati rispettivamente dal Dipartimento della pubblica sicurezza e dal Forum italiano per la sicurezza urbana, e da due ricercatori operativi individuati secondo le stesse modalità.

Le spese necessarie per la realizzazione delle diverse attività, secondo le responsabilità di realizzazione individuate ai punti precedenti, saranno a carico, separatamente, di ciascuno dei due soggetti che promuovono l'indagine.

Il periodo per completare le quattro fasi di ricerca descritte viene individuato, in linea di massima, dal 1 Settembre 2004 al 30 Maggio 2005.

Primo report: analisi dei testi dei protocolli

La prima fase della ricerca è dedicata all'analisi dei testi dei protocolli firmati fino al 2004, raccolti dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Questa prima parte del lavoro è consistita nella classificazione dei testi (dei principi richiamati e degli impegni previsti), nella realizzazione di un database che permettesse l'elaborazione quantitativa dei dati emersi. Il lavoro così organizzato, su una base totale di 194 protocolli raccolti, ha permesso di presentare alcune prime osservazioni generali sul testo dei protocolli. In particolare vengono proposte alcune prime note di carattere preliminare relative alla distribuzione geografica e nel tempo dei protocolli, alla natura degli stessi ed al tipo di definizione di sicurezza cui si rifanno.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, nonostante comunemente si sia portati a pensare ad una maggiore diffusione dello strumento nelle regioni del Nord, si può invece dire (Tabella 1) che la pratica dei protocolli si è distribuita in modo piuttosto consistente in tutto il territorio nazionale, con una significativa predominanza delle regioni del Nord Est, del Sud e del Centro; in misura inferiore è il numero di protocolli stilati nel Nord Ovest e nelle Isole. Di particolare interesse sarà, partendo da questo dato, metterlo in relazione con gli andamenti per anno e con la dimensione, in termini di superficie e di popolazione, del territorio di riferimento, in modo da individuare eventuali tendenze nella diffusione della pratica sul territorio.

Tabella 1. Distribuzione geografica

	Frequenza	Percentuale
NordEst	49	25,3
NordOvest	36	18,6
Centro	41	21,1
Sud	44	22,7
Isole	24	12,3
Totale	194	100,0

Sempre in termini di diffusione del territorio, è particolarmente interessante notare come lo strumento dei protocolli, diversamente forse rispetto alle aspettative, non sia proprio in via esclusiva delle grandi realtà cittadine. Come possiamo vedere nella Tabella 2, infatti, è nei comuni tra i 10.000 e i 50.000 abitanti che sono stati stilati il maggior numero di protocolli, circa il doppio rispetto a quelli relativi alle città sopra i 100.000 abitanti. Anche in questo caso si tratta di un dato che necessita di ulteriori approfondimenti, in particolare per quanto riguarda la fascia dei comuni maggiori, in cui è interessante distinguere ulteriormente quelli di dimensione metropolitana. Da sottolineare ancora che i comuni capoluogo che hanno sottoscritto un protocollo sono il 40% del totale.

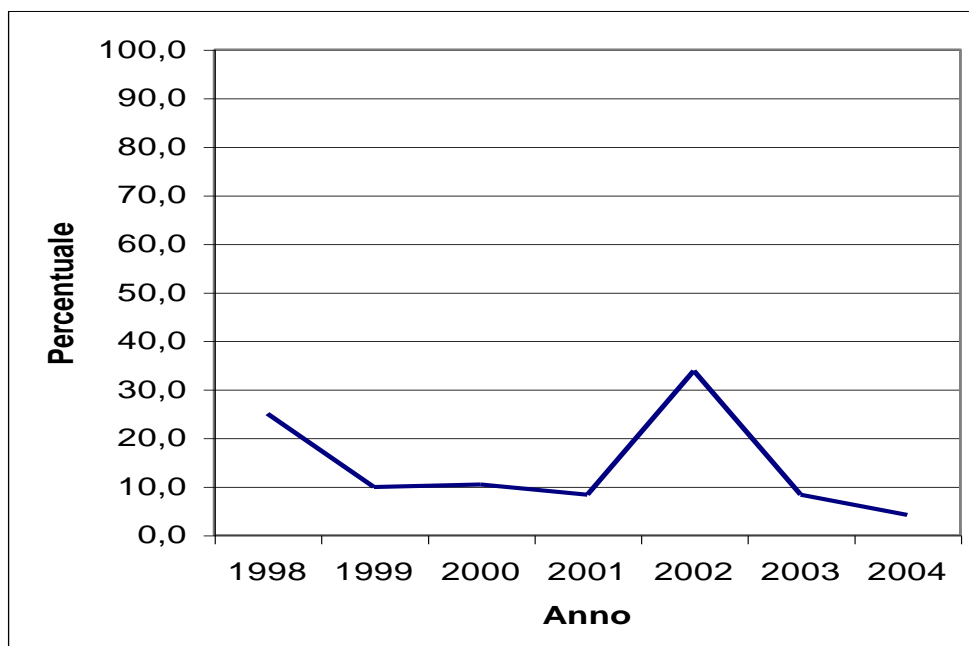
Tabella 2. - Dimensione dei comuni sottoscrittori

Dimensione Comune Principale	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
fino a 5.000	12	6,2	6,8
da 5.000 a 10.000	9	4,6	5,1
da 10.000 a 50.000	80	41,2	45,5
da 50.000 a 100.000	36	18,6	20,5
oltre i 100.000	39	20,1	22,2
Totale	176	90,7	100,0
Informazione mancante	18	9,3	
Totale	194	100,0	

Rispetto all'andamento per anno, si tratta di un andamento di particolare interesse, che necessita di ulteriori approfondimenti. Come possiamo vedere infatti dal grafico 1, dopo un boom che ha seguito la stesura del primo protocollo (risalgono infatti al 1998 48 protocolli), negli anni seguenti la tendenza è stata alla stabilità, con una ventina di protocolli stipulati per anno; tutto questo fino al 2002, quando notiamo una nuova esplosione del fenomeno (con ben 65 protocolli siglati nel 2002), cui è però seguito un netto calo, confermato anche dalle tendenze del 2004. Se è facile immaginare un diffuso utilizzo

dello strumento nei primi anni, più complesso è il dato relativo al 2002, da ricondurre forse anche a finanziamenti europei o all'influenza degli accordi tra Ministero e Regioni.

Grafico 1. - Andamento negli anni



Uno degli aspetti centrali dell'analisi dei testi dei protocolli, e che rappresenterà oggetto di approfondimenti specifici, riguarda la natura stessa dei protocolli, la materia di cui affermano di occuparsi. È sembrato infatti interessante verificare se le dichiarazioni di principio che aprono i protocolli si riferissero ad un'idea di sicurezza legata al tema classico dell' "ordine pubblico", o se intervenissero invece in una materia più ampia, definendo la sicurezza come più generalmente connessa al tema generale della "qualità della vita". Abbiamo utilizzato, a questo proposito, la distinzione tra definizione di sicurezza come "ordine pubblico" e come "sicurezza allargata".

Esaminando quindi le formule più "dichiarative" dei protocolli, si è potuto osservare come dominante sia la volontà di intervenire in termini di sicurezza allargata, che è presente circa nell'80% dei casi, mentre è altrettanto interessante notare come nel 13% il testo del protocollo non faccia nessun riferimento ad un'interpretazione specifica del tema della sicurezza (Tabella 3). Anche in questo caso saranno necessari ulteriori approfondimenti, in particolare per verificare se esistano delle ricorrenze tra mancanza di una definizione specifica di sicurezza e oggetti particolari di intervento individuati tra le azioni del protocollo.

Tabella 3. - Tipo di definizione di sicurezza

Tipo Definizione Sicurezza	Frequenza	Percentuale
Ordine Pubblico	15	7,7
Sicurezza Allargata	153	78,9
Nessuna definizione	26	13,4
Totale	194	100,0

Un'ultima osservazione riguarda le tipologie di protocolli osservate: come per la distribuzione geografica, l'analisi dei dati smentisce un luogo comune, altrettanto vale forse per l'idea che esista in Italia un unico modello di protocollo, legato alle esigenze di gestione delle relazioni tra Stato e amministrazioni locali rispetto al tema della criminalità diffusa e alle politiche di prevenzione. Come possiamo vedere dalla Tabella 4, se il 90% dei protocolli è da ricondurre al modello definibile come di "sicurezza urbana", esiste comunque una quota di protocolli esplicitamente ricondotti alla "criminalità organizzata", probabilmente utilizzati nelle regioni del sud e legati a politiche di promozione legate a strumenti di progettazione negoziata.

Tabella 4. - Tipo di protocollo

Tipo Protocollo	Frequenza	Percentuale
Sicurezza Urbana	179	92,3
Criminalità Organizzata	15	7,7
Totale	194	100,0

Queste prime elaborazioni riguardano, evidentemente, le informazioni di carattere strutturale dei protocolli stessi e su questi dati sarà necessario un ulteriore lavoro di arricchimento. L'insieme dei dati raccolti, compresi quelli relativi agli impegni formalizzati nei testi degli accordi, verrà analogamente elaborato in termini statistici, per una analisi quantitativa anche dei contenuti dei protocolli.

La seconda fase della ricerca prevederà poi la distribuzione di un questionario a Comuni e Prefetture, attualmente in fase di elaborazione, diretto all'approfondimento dei contenuti dei protocolli e della loro messa in atto.

Un ultimo passaggio sarà di natura qualitativa e si concreteerà in un'analisi di casi, selezionando alcune tra le esperienze che presentano elementi di particolare tipicità.

Master in Management delle politiche integrate di sicurezza - MaPS

Organizzato in collaborazione tra l'Università degli studi di Urbino "Carlo Bo" - Facoltà di Sociologia - Laboratorio di Ricerca Comunicazione Avanzata e il Forum italiano per la sicurezza urbana

Il Master è stato inaugurato ad inizio marzo 2006 e si concluderà a marzo 2007.

Si sono iscritti al MaPS 20 persone, di cui 18 provenienti da amministrazioni aderenti al Forum italiano per la sicurezza urbana

MaPS: obiettivi e finalità

Il Master in Management delle Politiche Integrate di Sicurezza (MaPS) forma alla capacità di leggere e produrre "mappe" per intervenire sul territorio nella prevenzione e riduzione delle forme di disagio sociale diffuso.

Finalità

Il Master ha come finalità l'acquisizione di competenze e abilità di stampo manageriale per l'ideazione, gestione e valutazione di progetti di sicurezza urbana rivolti alle diverse aree delle politiche integrate di sicurezze:

competenze comunicative necessarie allo sviluppo di dinamiche di relazione con la cittadinanza e i media anche attraverso la costruzione di prodotti multimediali complessi;

competenze avanzate nella progettazione, gestione e valutazione di progetti con finalità di prevenzione/monitoraggio delle forme di disagio urbano e delle criminalità;

competenze avanzate sulla società del rischio e sugli strumenti manageriali di analisi e gestione della sicurezza percepita;

conoscenze di tecniche e metodi per la diagnosi di sicurezza e la prevenzione e riduzione delle forme di disagio diffuso e della criminalità quotidiana.

Destinatari dell'intervento

Il Master si rivolge a laureati in possesso di seguenti titoli di studio:

- laurea triennale o diploma universitario triennale;
- laurea specialistica;
- laurea vecchio ordinamento universitario

Descrizione della figura professionale finale

La figura professionale uscente avrà competenze avanzate nella progettazione, gestione e valutazione dei progetti relativi alle politiche integrate di sicurezza urbana.

Attività formativa

L'attività formativa si articola in moduli universitari corrispondenti a un tetto massimo di 1500 ore di cui: 260 di teoria, 80 di workshop seminari e attività progettuali, 68 ore di attività FAD, e le restanti di studio individuale, stage (non obbligatorio) e strutturazione della tesina finale di master, per completare il percorso formativo e permettere agli studenti l'acquisizione di almeno 60 crediti formativi universitari (CFU).

Titolo di Master

Il titolo di "Master in Management delle Politiche Integrate di Sicurezza" è rilasciato, previo superamento della prova finale, agli studenti che conseguono almeno 60 crediti in conformità al percorso formativo definito secondo quanto previsto dal regolamento didattico del Master. Secondo le prospettive aperte dal nuovo ordinamento degli studi, i

CFU conseguiti potranno essere utilizzati nel quadro della formazione universitaria di tipo avanzato ai fini del conseguimento di una laurea specialistica congruente.

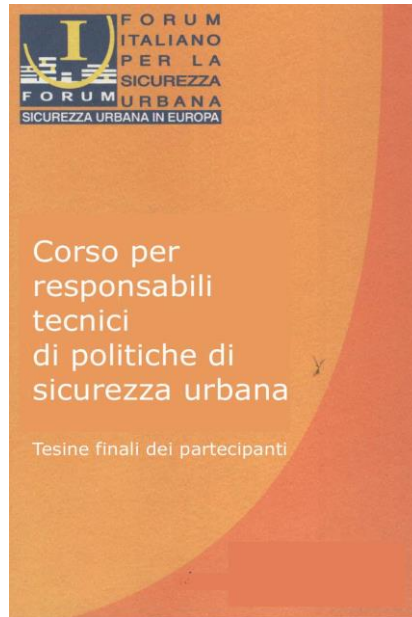
Offerta formativa del Master

SSD	Moduli	CFU
SPS/08	Teorie e tecniche comunicative per il management della sicurezza	3
SPS/08	Teoria e tecniche di negoziazione	3
SPS/08	Media e sicurezza	3
SPS/07	Sociologia del rischio e risk management	3
SPS/10	Sociologia del territorio e delle forme urbane	3
SPS/07	Forme e fenomeni del disagio sociale e delle criminalità (idoneità)	6
SPS/07	Teorie e tecniche della prevenzione	3
SPS/12	Criminologia e vita quotidiana	3
SECS-S/05 SPS/07	Metodologia della ricerca per le PolSic	3
IUS/10	Legislazione Regionale e Diritto Enti Locali sulla sicurezza	3
SECS-P/08	Marketing cittadino: forme e strumenti	3
ING-INF/05	Laboratorio di Internet Communication	3
Workshop seminariali	Laboratorio governance della sicurezza (idoneità)	6
Workshop seminariali	Project management per le politiche pubbliche di sicurezza e valutazione dei progetti (idoneità)	6
	Stage (libero) e tesina di master	9
		60

Pubblicazioni del Forum italiano per la sicurezza urbana

PUBBLICAZIONE DELLE TESINE DEL CORSO NAZIONALE PER RESPONSABILI TECNICI DI POLITICHE DI SICUREZZA

In corso di pubblicazione



In questo volume, il Forum italiano per la sicurezza urbana raccoglie il lavoro di un gruppo di persone, responsabili, a vario titolo, delle politiche di sicurezza urbana di città aderenti alla nostra associazione.

Questi lavori sono stati presentati a chiusura del corso che le stesse persone hanno frequentato, lo scorso anno, per "Responsabili tecnici delle politiche locali di sicurezza": una iniziativa che il FISU ha promosso e seguito con convinzione, per raccogliere il bisogno formativo che veniva dalle città stesse [...]

Il corso ha voluto rispondere alla esigenza di offrire alle città un gruppo di persone fortemente qualificate alla analisi e alla gestione dei temi della sicurezza e crediamo che i lavori pubblicati in questo volume diano conto della qualità della formazione e delle capacità delle persone che vi hanno partecipato. [dalla presentazione di Claudio Montaldo]

Il volume è in corso di pubblicazione.

LA SICUREZZA URBANA
A cura di Rossella Selmini
Il Mulino - I prismi



Quanto e come incide l'attività criminale sulla vita nelle nostre città? Si può renderle più sicure? Oggetto del volume sono la criminalità urbana e la sua prevenzione. Presentati gli strumenti fondamentali per interpretare e studiare i fenomeni criminali, sono approfonditi numerosi aspetti dell'insicurezza urbana: paura e allarme sociale, ruolo dei mass media, inciviltà e degrado, spazi urbani e processi di esclusione, devianza giovanile, reati connessi all'immigrazione, prostituzione, criminalità economica e criminalità organizzata. L'attenzione si sposta quindi sugli attori, le strategie e le politiche della sicurezza. Scritto in modo chiaro e sintetico, il libro si propone a quanti sono professionalmente impegnati nel settore (responsabili delle politiche di prevenzione e contrasto, operatori sociali e di polizia), specie negli ormai numerosi percorsi di formazione specifica, e più in generale al pubblico interessato alle tematiche della sociologia contemporanea.

DIECI ANNI DI DELITTUOSITÀ E PERCEZIONE DELLA SICUREZZA NELLE REGIONI ITALIANE

1991 - 2001

A cura di Giovanni Sacchini



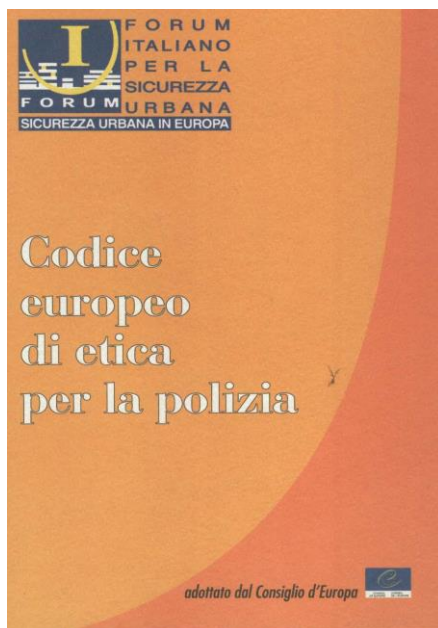
Abbiamo bisogno di nuove bussole per muoverci in un mondo che sta cambiando velocemente e che mette a dura prova gli strumenti democratici di governo che le singole nazioni europee si sono faticosamente costruite negli ultimi sessanta anni e di cui le strutture di polizia sono parte integrante e fondamentale.

Una di queste bussole è sicuramente il Codice di etica professionale adottato dal Consiglio d'Europa e rivolto a tutte le strutture e a tutti gli operatori pubblici di polizia del continente. Spetta infatti a tutti noi, e agli operatori di polizia in particolare, vigilare sul rischio sempre presente che certe pratiche concrete, specie se reiterate, ancorché in sé legittime, finiscano per contraddire nei fatti quegli stessi principi. [dalla Presentazione di Claudio Montaldo]

Per ulteriori informazioni su come ricevere il volume, contattare la segreteria organizzativa del Forum italiano per la sicurezza urbana.

Si ricorda inoltre che il volume è scaricabile dal sito www.fisu.it

CODICE EUROPEO DI ETICA PER LA POLIZIA



Abbiamo bisogno di nuove bussole per muoverci in un mondo che sta cambiando velocemente e che mette a dura prova gli strumenti democratici di governo che le singole nazioni europee si sono faticosamente costruite negli ultimi sessanta anni e di cui le strutture di polizia sono parte integrante e fondamentale.

Una di queste bussole è sicuramente il Codice di etica professionale adottato dal Consiglio d'Europa e rivolto a tutte le strutture e a tutti gli operatori pubblici di polizia del continente. Spetta infatti a tutti noi, e agli operatori di polizia in particolare, vigilare sul rischio sempre presente che certe pratiche concrete, specie se reiterate, ancorché in sé legittime, finiscano per contraddire nei fatti quegli stessi principi. [dalla Presentazione di Claudio Montaldo]

Per ulteriori informazioni su come ricevere il volume, contattare la segreteria organizzativa del Forum italiano per la sicurezza urbana.

Si ricorda inoltre che il volume è scaricabile dal sito www.fisu.it

**UNIVERSITÀ, RICERCA, AMMINISTRAZIONI LOCALI E REGIONI:
MIGLIORARE LA SICUREZZA NELLE CITTÀ**
Atti del convegno



Il 10 luglio 2002 il Forum italiano per la sicurezza urbana ha promosso un'iniziativa unica nel suo genere: mettere a confronto amministratori pubblici e ricercatori per indagare la complessità delle relazioni tra i due mondi e trovare i modi per rendere il più possibile proficuo questo rapporto. Naturalmente ci siamo applicati ad un tema specifico, quello delle politiche di sicurezza urbana, che è la ragion d'essere della nostra associazione, pur nella convinzione che i problemi sollevati e i suggerimenti offerti rappresentino un materiale che trascende il tema specifico. Visto il successo del seminario, determinato soprattutto dalla qualità dei ricercatori e degli accademici che hanno voluto essere presenti - da Giandomenico Amendola a Anna Alvazzi del Frate, da Uberto Gatti a Massimo Pavarini, da Vincenzo Ruggiero a Ernesto Savona, da Clara Cardia a Amadeu Recasens -, il Forum italiano per la sicurezza urbana ha deciso di pubblicarne gli atti, per non disperdere un patrimonio di riflessione che pensiamo possa rappresentare un terreno comune per tutte le amministrazioni.

Per ulteriori informazioni su come ricevere il volume, contattare la segreteria organizzativa del Forum italiano per la sicurezza urbana.

Si ricorda inoltre che il volume è scaricabile dal sito www.fisu.it