

CRIMINOLOGIA

01

Anna Coluccia

**“ LA SICUREZZA SOSTENIBILE:
L'ESPERIENZA
DELLA TOSCANA ”**

RASSEGNA ITALIANA DI
CRIMINOLOGIA
anno II - n. 1 - 2008

1. Prodromico alla tematica che trattiamo è l'interrogativo: "quale sicurezza, oggi, è affidata alla gestione degli Enti locali e sovralocali?" Ma soprattutto: "quale ruolo devono rivestire gli Enti Locali stessi nella produzione e nella gestione delle politiche di sicurezza?" Ed ancora: "quali sono le competenze, gli strumenti, le possibilità dell'agito dell'Ente Pubblico attraverso i suoi programmi in materia di sicurezza?" Ed infine: "quanti e quali sono gli attori che sono chiamati ad occupare la scena della sicurezza urbana, e quanti e quali sono le relazioni e gli interventi legislativi e gli atti normativi (regionali, provinciali, comunali) che fanno da canovaccio di recitazione delle varie azioni in tema di sicurezza urbana?"

Tali domande accompagneranno, nella loro esplicazione narrativa, il tracciato della nostra riflessione; domande che poi, a ben riflettere, sono gli stessi interrogativi che accompagnano la speculazione nel campo della sicurezza urbana. Ovviamente ogni domanda, ogni interrogativo, invoca risposte; dirò subito che non è presunzione di questo intervento offrire risposte definitive, e che soprattutto non affronterò in questa sede tutte le problematiche sopra nominate, ben sapendo peraltro che altre ve ne sono di egualmente importanti.

La letteratura scientifica che si occupa e si sta occupando di Sicurezza Urbana, tema che resta comunque e sempre un tema *in progress* (consentitemi di lasciare alle note la citazione dei vari autori che hanno speso fatiche sull'argomento: *Selmini* 2004; *Barbagli, Gatti* 2005; *Pavarini* 1998; *Melossi* 2002; *Amendola* 2004; *Magnier* 2002; *Braccesi* 2004; *Maturo* 2004; ecc), trova il suo maggiore impegno in Italia a partire dagli anni '90, esprimendosi come richiesta di maggiore vivibilità degli spazi urbani, in una prospettiva mirante ad emancipare il quotidiano urbano dai fenomeni di criminalità diffusa¹, e assumendo dunque, fin da subito, specifiche connotazioni e dimensioni localistiche.

La domanda di sicurezza locale, riconducibile non ad uno specifico evento scatenante, ma alla complessità situazionale (mutamenti sociali in genere, aumento della portata migratoria, crescita della microcriminalità, maggiore visibilità dei fenomeni di inciviltà e devianza, crisi del sistema di welfare, fallimento del sistema della giustizia penale, mancanza di partecipazione politica, mancanza di relazione fra Istituzioni e cittadinanza, indebolimento delle forme di controllo informale², avviene con notevole ritardo rispetto al resto del panorama europeo ed internazionale.

- 1 Mi sia concesso di non utilizzare quella vetusta distinzione tra macro e micro criminalità, che, se riferita all'effetto insicurezza, poco torna utile e poco illumina la nostra questione.
- 2 Illuminante è in questo senso il contributo fornitoci da *Amendola, 2004*.
 "In pochi anni si è avuto un continuo ampliarsi dell'arsenale teorico disponibile per comprendere il grande mutamento del superamento della modernità, considerata le colonne di Ercole

Fin da subito diventa patrimonio acquisito della speculazione scientifica la consapevolezza che parlare di sicurezza urbana vuol dire parlare di un tema *complesso*, che ha bisogno di, e che invoca, risposte variegata e non semplici, o peggio semplicistiche. E, soprattutto, è la medesima tematica della Sicurezza, per sua stessa natura, che non può ricevere risposte valide erga omnes, che non richiede una risposta terapeutica, o l'invenzione di un farmaco universale. Vi è da più parti la consapevolezza che il perseguimento dell'obiettivo, e cioè la sicurezza dei cittadini, ha bisogno di strumenti capaci di omologarsi al contesto geografico di riferimento, proprio perché tempestivamente si intuisce che l'orologio del senso civico, la storia dei fenomeni produttori di disagio e insofferenza, è differente a seconda dei contesti di analisi, a seconda delle azioni prodotte dai Governi Locali, e delle eventuali ricadute sul capitale sociale che hanno prodotto. Si intuisce insomma che la Sicurezza Urbana è un fatto complesso, proprio perché complessi sono gli attori e gli atti che la costruiscono.

Queste considerazioni in apparenza scontate ci fanno capire immediatamente che lo studio della sicurezza urbana impone sforzi la cui sopportazione necessita di molti saperi, perché molti sono i problemi da affrontare: vi è da fronteggiare ad esempio una questione di carattere terminologico, allorquando si farà riferimento a vocaboli come "governance" e "sostenibilità", sulla cui accezione interpretativa e sulla cui combinazione con il tema-sicurezza è bene preventivamente fare chiarezza; ed ancora, vi sono da analizzare problemi metodologici, e di linguaggi comuni: penso, ad esempio, al tema della comparabilità dei dati, all'esigenza di indicatori comuni, al tema delle fonti di produzione, con il conseguente equilibrio tra norme generali e norme locali; ed ancora: si impone l'esigenza di costruire modelli di intervento regionali capaci di offrire esempi riproducibili in altre realtà (linee guida). Senza dimenticare le differenti problematiche dovute alle dimensioni delle città e delle province (differenze urbanistiche, ma anche differenti competenze), le periferie ed i modelli di urbanistica, i mutamenti demografici, le differenze culturali e religiose, gli scenari che la globalizzazione e l'internazionalizzazione comportano; ma centrale appare soprattutto l'acquisita e diffusa considerazione che il tema della sicurezza attiene alla qualità della vita sociale e si sposa integralmente con i concetti di sviluppo sostenibile della vivibilità urbana.

Diventa allora importante non soltanto lo studio del quantum della pressione criminale in un luogo, ma diventa importante la risposta emotiva alla paura, diventa importante capire le "incontrollabili" logiche dei sentimenti

dell'esperienza e del pensiero positivo. [...] È nella Città che si condensa, precipita e diventa visibile la grande trasformazione contemporanea".

di insicurezza. Nel campo della diagnosi di sicurezza si impongono pertanto studi ed approfondimenti che hanno a che fare ad esempio con l'arredo urbano, con i mutamenti sociali, con i profili di salute di una determinata popolazione³. Tutti questi approfondimenti invocano la messa in opera di strumenti, inediti fino a qualche anno fa, (focus, assemblee cittadine, forum, tavoli di concertazione, patto di cittadinanza, Agenda 21) di partecipazione sociale dei cittadini (democrazia partecipata) alla questione sicurezza. La sicurezza diventa, quindi, uno dei capitoli del governo locale, assumendo una dignità nella strategia dell'amministrazione della cosa pubblica, che fino alla fine degli anni '90 non le era propria. Tale evoluzione culturale fa sì che il capitolo della sicurezza, nell'agenda dell'Amministratore pubblico, viva e conviva accanto alla progettualità in tema di sanità, di urbanistica, ecc. Tale esaltato ruolo comporta che gli studi e i progetti di sicurezza urbana diventino stabile impegno del programma politico dell'Amministratore.

Tutto questo apre una vera e propria sfida, che tocca oggi a noi criminologi raccogliere, in quanto si tratta anche di "mettersi d'accordo" sugli item e sui metodi per giungere alla costruzione del cosiddetto "Profilo di Sicurezza" delle città. Si tratta in sintesi di fare nel nostro campo ciò che nel campo della sanità da anni ormai è diventato acquisito costruito teorico: la diagnosi dei profili di salute della popolazione. Ovviamente quando pensiamo al profilo di sicurezza della città stiamo riflettendo su una costruzione concettuale che invoca diagnosi sugli stili di vita della popolazione; diagnosi degli stili di vita segmentati a seconda delle sue differenti componenti (ad esempio: giovani, anziani, donne, uomini). Lo stile di vita dei giovani, infatti, non è indifferente, ovviamente, alla costruzione del profilo di sicurezza di una Città. Ed ancora, l'analisi dei processi di inclusione interculturale, l'analisi dell'abbandono scolastico, come le analisi degli atti vandalici, non sono indifferenti al profilo di sicurezza della Città.

Ci accorgiamo subito quanto la tematica della sicurezza urbana sia complessa, e come tale non può essere affrontata né in termini semplicistici né riduttivi; pertanto le risposte e le eventuali risposte legate a tali speculazioni sono risposte non semplici, non univoche, non vevoli erga omnes ma ipotecate, nella loro trattazione, da molti elementi contestuali. La tradizione culturale degli amministratori, la tradizione criminale di un luogo, il senso civico di una comunità, inteso come senso di appartenenza, il peso dell'associazionismo solidale, ecc. diventano i naturali tracciati di riferimento per la costruzione e la progettualità delle politiche per la sicurezza.

3 Una persona anziana, malata, e che si sente malata, è ad esempio più insicura; uno stile di vita sano, invece, espone a minori rischi di incidenti e di violenze all'arredo urbano.

2. *Cardia*⁴, 2004, ha individuato tre componenti principali della domanda di sicurezza; la **prima** è legata al rischio *effettivo* di essere vittime di intimidazioni, aggressioni o altri reati violenti; il **secondo** fattore è legato al *disagio* provocato sia da oggettivi comportamenti e atti di devianza e di inciviltà, sia da forme altrettanto oggettive di degrado e abbandono del territorio. La **terza** componente è infine rappresentata dalla *paura*, un sentimento soggettivo determinato dalla interazione di una pluralità di fattori di tipo psicologico, sociale ed economico, coincidenti con variabili di vulnerabilità personale (percezione della propria salute e sentimento di padronanza, sentimento di fiducia verso le Istituzioni), variabili legate alle condizioni ambientali (stato economico del quartiere, ampiezza della comunità, grado di disordine fisico e sociale), variabile legata alla conoscenza personale di eventi criminali, (vittimizzazione diretta: aver subito un reato; vittimizzazione indiretta: essere venuto a conoscenza di un reato attraverso contatti interpersonali o tramite mass media).

Il bisogno di sicurezza cui sono chiamati a rispondere gli Enti locali coincide, pertanto, con forme di malessere sociale, di disagio del vivere urbano che possono trovare soddisfazione attraverso un intervento trasversale rispetto a tutte le politiche orientate sulla qualità sociale della vita, ossia una progettualità che è possibile definire di “sicurezza sociale”. La sicurezza urbana affidata agli Enti Locali trova il suo territorio elettivo di intervento non solo nel campo del sociale bensì anche nel campo della **sostenibilità**. L'idea di sostenibilità nasce da una fondamentale scoperta, ossia dalla constatazione che, mentre il regolare funzionamento degli ecosistemi naturali è legato all'esistenza di un limite alla disponibilità di risorse, le società postmoderne occidentali hanno proliferato nell'illusione dell'illimitatezza delle risorse naturali e di una crescita esponenziale che guarda positivamente al consumo delle risorse naturali e alla degradazione dell'ambiente. A partire da questa considerazione, legata alla preservazione del capitale naturale, il **concetto di sostenibilità** configura un ulteriore obiettivo che è quello dello sviluppo sostenibile del capitale umano e sociale.

Il **Rapporto Brundtland**, 1987, a questo proposito afferma che

“lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti, senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni”.

4 Comune di Milano, Direzione Centrale Ambiente e Mobilità. Direzione di progetto “Progetti mirati”, *Studio sulla sicurezza delle fermate dei mezzi pubblici*, 2004, pagg. 20-21.

Tale definizione, come afferma *Fighera, 2003*,

“introduce il concetto di bisogno”

ed emancipa una

“riflessione sul bene comune e sul benessere”

della comunità, ponendo come obiettivo primario l’innalzamento della qualità della vita nel rispetto dell’ambiente che la alimenta.

Il tentativo della filosofia dello sviluppo sostenibile prosegue ancora *Fighera, 2003*,

“è quello di superare la definizione economicistica di benessere”,

inteso come

“paniere di beni a disposizione o di opportunità intese come punti di partenza”.

Attraverso questa operazione si può accedere ad una concezione globale del benessere, che scaturisce dalla riduzione dei rischi sociali e ambientali della comunità.

Il concetto di sviluppo sostenibile trova pertanto il suo campo di elettiva estrinsecazione all’interno delle comunità sociali impegnate nel miglioramento delle proprie condizioni di vita. Lo sviluppo sostenibile, inerendo direttamente al concetto di benessere e qualità della vita sociale, investe altrettanto direttamente la sfera politica e amministrativa, rappresentando così uno straordinario strumento di Governo nelle mani degli amministratori locali. È proprio la prima teorizzazione internazionale del concetto di sviluppo sostenibile, il documento di **Agenda 21**⁵, a sancire il ruolo delle

5 Agenda 21 è il documento riconosciuto e approvato dalla comunità internazionale durante il congresso di Rio del 1992 e costituisce uno dei documenti di riferimento del dibattito sulla sostenibilità dello sviluppo. La conferenza ONU su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro (1992) ha prodotto il documento programmatico Agenda 21 sullo sviluppo sostenibile (sottoscritto in Italia dopo la conferenza di Aalborg del 1994). Agenda 21 affronta temi di estrema rilevanza nello scenario socio-politico internazionale, quali la lotta alla povertà, il cambiamento dei modelli di produzione e consumo, l’andamento delle dinamiche demografiche, la conservazione e la gestione delle risorse naturali, la protezione dell’atmosfera, la protezione della biosfera e delle biodiversità, la prevenzione della deforestazione, la promozione di un’agricoltura sostenibile. Si tratta, in definitiva, di un documento programmatico che indica strumenti e azioni da realizzare per dare attuazione al programma di uno sviluppo sostenibile.

autorità locali⁶ nella costruzione delle politiche di sviluppo sostenibile, invitandole alla costruzione di una propria Agenda 21 locale. La teorica di Agenda 21 assorbe pertanto il tema della Sicurezza, intesa nella più sua ampia accezione di “vivibilità” e “qualità di vita” dei cittadini. La progettualità degli Enti locali in materia di sicurezza trova definizione non solo nelle dimensioni del sociale, bensì anche nel quadro della sostenibilità.

La natura complessa del tema della sicurezza urbana, che scaturisce dalla multicausalità dei fenomeni che la determinano, si addice ad un

“nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e (invece) caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra lo Stato e gli attori non statuali, all’interno di reti decisionali pubblico/private”.(Mayntz, 1999)

Questa nuova visione del concetto di governo, **la cosiddetta governance**, trova i propri epistemi di riferimento in ambito politologico, e trae fondamento dai processi di depotenziamento dello stato centrale determinato, come scrive *Maturo, 2004*, dalla

“deregolamentazione dei mercati finanziari”,

dove l’estrema mobilità dei capitali riduce il potere di governo degli Stati sull’economia, dal

“rafforzamento del ruolo delle regioni e delle municipalità nel contesto internazionale e all’interno dello Stato stesso (devolution)” (*Maturo, 2004*).

e da un generale aumento della conflittualità sociale e culturale.

Sottolineiamo che la governance, come ci suggerisce *Velasquez, 2006*, è un

“concetto polisemico per cui esistono tante definizioni quanti sono gli Autori”.
(*Velasquez, 2006*)

Le connotazioni che essa assume dipendono infatti sia dagli attori che la mettono in pratica, sia dal contesto socio-culturale in cui essa si estrinseca. E sempre *Velasquez, 2006*, mette in guardia sul fatto che il concetto “governance” può essere adoperato per indicare circostanze e problematiche differenti.

6 Il capitolo 28 di Agenda 21 stabilisce che l’Agenda 21 locale deve nascere da un processo di consultazione tra Amministrazione locale, popolazione, organizzazioni locali e imprese private.

A tal proposito, sono individuati quattro ambiti elettivi, le cui estrinsecazioni appartengono al concetto di governabilità e di governance:

1. la *Corporate governance*;
2. l'ambito delle relazioni internazionali;
3. la *Good governance*;
4. la *Modern governance*.

In sintesi, le prime tre declinazioni dei concetti di governabilità e governance ci interessano poco, o meglio poco possono essere utili ai fini dell'inquadramento delle politiche di sicurezza all'interno delle concettualità della governance. Le politiche di sicurezza, stante le riflessioni di *Velasquez, 2006*, attengono alla sfera concettuale della *Modern governance*. In tale ambito vengono, infatti, inseriti tutti quei lavori che si occupano dei nuovi meccanismi di regolazione della cosa pubblica, sviluppatasi in seguito a fenomeni come la globalizzazione, l'evoluzione dello Stato e della democrazia verso il decentramento, e la partecipazione cittadina.

Tale fenomeno ha portato alla nascita di nuove reti di attori strategici nella concezione della cosa pubblica.

La concettualizzazione di *Velasquez, 2006*, trova nelle riflessioni di Kooiman ulteriore esemplificazione. Secondo tale autore, la governance studia la capacità di un sistema politico di amministrarsi (*Kooiman, 2002*). La governance, nella definizione socio-politica proposta da Kooiman, è intesa come l'insieme degli strumenti che consentono la partecipazione di attori pubblici e privati alle problematiche della progettazione sociale. Ciò che qualifica una amministrazione pubblica in termini di governance è l'apertura verso un sistema di partecipazione sociale e partenariato, di negoziazione e di orientamento soft, anziché di imposizione gerarchica di coordinamento e di rete decisionale. In secondo luogo, la definizione di sicurezza sostenibile, che si viene così ad individuare, abbandona un concetto di assolutismo securitario per accedere ad un concetto relativistico o, meglio ancora, realistico di sicurezza. Una volta accantonato il mito della città sicura in assoluto, (volutamente tralasciamo in questa sede l'enfatico ritorno al mito della Città sicura a tutti i costi, che sembra adombrarsi in alcune dichiarazioni politiche) secondo l'approccio proposto dalle politiche che si ispirano alla teoria di **Zero tolerance**, (fondate su un eccesso di repressione e di controllo⁷, ma anche sul mito della città fortificata⁸), si tende a realizzare un grado di vivibilità che tenga conto delle caratteristiche sociali, criminali, economiche e culturali di quel determinato sito geografico.

7 Cfr. in questo senso *Amendola, 2004*, "Premessa".

8 *Ibidem*, pp. 213 e ss.

Sembra dunque scomparire la credenza in un modello unico di sicurezza da applicare prescindendo dal contesto, e si delineano politiche di governance della sicurezza che tengono conto di una pluralità di condizioni storiche, politiche, sociali, culturali, tutte da coordinare per raggiungere una sicurezza fattibile. Le strategie di sostenibilità introducono ad un tipo di sicurezza che non può essere ottenuta a qualunque prezzo. E questo, in termini pratici, significa ad esempio che la garanzia di sicurezza assicurata dai dispositivi di videosorveglianza andrà coniugata con l'esigenza di tutela della privacy dei cittadini e, ancora, che i costi sociali dei meccanismi di produzione della sicurezza rappresentano una componente essenziale nella valutazione delle politiche di sicurezza. La sicurezza, declinata in termini di sostenibilità, invita vieppiù ad operare monitoraggi attenti sui fenomeni produttivi di insicurezza urbana, al fine di orientare le scelte amministrative e di non sovraccaricare le dinamiche produttive di sicurezza.

I cambiamenti nella strutturazione della cosa pubblica riguardano anche l'ambito della sicurezza in generale e di quella cittadina e urbana in particolare. La comparsa di nuove richieste sociali, di nuovi soggetti informati e capaci di intervenire nell'ambito della sicurezza e la relativa stabilità della capacità di risposta dello Stato hanno portato alla nascita di nuovi metodi di azione ed intervento. La tradizione della sicurezza urbana come ambito di potere discrezionale dello Stato e la tradizionale triade polizia-giustizia-sistema penitenziario hanno cominciato a cedere il passo di fronte ad altri metodi di intervento di nuovi attori nella lotta contro i reati e la costruzione della sicurezza cittadina. In questo senso si possono citare:

- la vertiginosa crescita della sicurezza privata;
- la crescente richiesta di sicurezza dei cittadini e al contempo una loro maggiore iniziativa in merito, che ha portato a una più profonda partecipazione cittadina alle decisioni ed alle azioni relative a questo ambito;
- il cambiamento progressivo da una concezione di sicurezza intesa come servizio pubblico a quella di sicurezza intesa come bene pubblico, che ha comportato il bisogno di coinvolgere attori non tradizionali dello Stato (agenzie sociali ed economiche), soggetti del settore privato e soggetti sociali per una coproduzione di sicurezza;
- i processi di decentramento, che hanno portato le amministrazioni locali ad assumere sempre più competenze in materia;
- i processi di globalizzazione, che hanno investito anche il crimine ed i reati, sottraendoli in molti casi alle sole giurisdizioni nazionali;
- i rapporti sempre più stretti tra la polizia e la comunità in materia di cooperazione e coproduzione di sicurezza, oltre che di controllo sociale sull'azione della polizia.

Di fronte alle richieste dei cittadini e a questi fenomeni gli Stati hanno cominciato a creare spazi per metodi “non verticali” di sviluppo delle politiche pubbliche di sicurezza. Si è reso necessario affrontare la questione della sicurezza da una prospettiva più orizzontale e attraverso l’integrazione di nuovi meccanismi di negoziazione e interazione tra gli attori tradizionali della sicurezza e i nuovi attori (pubblici, privati, sociali). “Si potrebbe affermare che, contro il tradizionale schema verticale e discrezionale, si sta facendo strada uno schema trasversale della politica pubblica di sicurezza cittadina. Oggi si potrebbe parlare di “*sicurezza trasversale*”⁹. Ma questo sviluppo di nuovi strumenti “trasversali” o “orizzontali” di politica pubblica in sicurezza cittadina non è avvenuto senza conflitti e inconvenienti. Perciò è necessario concepire la sicurezza cittadina in una prospettiva di governabilità e di governance. Sembra pertanto rendersi necessaria la creazione di un rapporto tra governabilità e sicurezza urbana.

La governabilità della sicurezza sul piano locale dovrebbe svilupparsi in tre ambiti specifici¹⁰:

- 1) sviluppo del “capitale di governabilità locale”, ovvero possibilità per le organizzazioni della società civile di accedere a risorse finanziarie e alle conoscenze per rafforzare la loro legittimità e autonomia;
- 2) sviluppo del “capitale normativo” delle comunità, soprattutto attraverso l’insegnamento e il rafforzamento dell’uso degli strumenti di auditing, monitoraggio e consultazione dell’agire pubblico. In questo modo è possibile migliorare il livello di dibattito sulle priorità e le pertinenze dei metodi di intervento in materia di prevenzione;
- 3) rafforzamento del ruolo delle amministrazioni locali in materia di sicurezza cittadina. Oltre alla possibilità di assumere maggiori responsabilità nella gestione della erogazione di servizi locali ed oltre ad aumentare la capacità finanziaria di tale erogazione, è necessario che l’amministrazione locale riesca a evitare squilibri in materia di sicurezza cittadina e ad assicurare l’equità di accesso di tutti i cittadini alla sicurezza.

9 Suarez, pag. 70.

10 Come ci indica *Sansfacon*, in una pubblicazione del Cipc (Centro Internazionale di prevenzione della criminalità) (2004), elaborando una riflessione sulla governabilità *sostenibile* della sicurezza cittadina.

3. La spinta propulsiva al protagonismo di tali Enti in materia di sicurezza promana, per quanto concerne il territorio toscano, dalla Legge regionale n. 38 del 2001 (“Interventi Regionali a favore delle politiche per la sicurezza della comunità toscana”¹¹). Veniamo dunque ad affrontare nello specifico il tema cui è intitolato il presente intervento.

Il succitato documento propone azioni coordinate del Ministero dell’Interno e della Regione Toscana, volte a migliorare la conoscenza dei fenomeni riguardanti la sicurezza dei cittadini. La filosofia della normativa n. 38 del 2001 è quella di costituire un sistema integrato di sicurezza promuovendo rapporti di stabile cooperazione fra tutti gli attori sociali e istituzionali chiamati al governo della sicurezza. È, questo, un modo non solo di integrare mezzi e risorse disponibili in una logica di economia del sistema, ma anche di articolare le risposte in materia di sicurezza secondo una vasta gamma di interventi capaci di ridurre la domanda di sicurezza, che vanno dalla repressione dei reati al controllo del territorio, dalla riduzione della marginalità e dell’esclusione sociale alla prevenzione della devianza minorile, dall’assistenza alle vittime di reato alla riqualificazione urbanistica e alla formazione di specifiche professionalità¹².

Questo articolato sistema di produzione della sicurezza richiede evidentemente la messa a punto di reti decisionali che trovano i fondamentali interlocutori negli Enti intermedi (Province, Regioni, Comuni), capaci di facilitare il rapporto tra livelli istituzionali diversi: istituzioni Locali, organi dello Stato (Prefetture, Forze di polizia) e Università. Proprio nella logica della attiva collaborazione istituzionale adottata dalla Regione Toscana si è sviluppato, a partire dalla legge 38 del 2001, un forte dinamismo delle Amministrazioni comunali verso la sperimentazione di progetti di sicurezza che hanno consentito a tutti i comuni – dai capoluoghi di provincia sino agli enti comunali minori ricorsi al sistema associativo – di acquisire gli strumenti e le basi fondamentali su cui proseguire l’implementazione di una vera e propria politica di sicurezza e vivibilità per i cittadini¹³.

L’obiettivo di integrazione e coordinamento di politiche e risorse fissato dalla Legge 38 ha ulteriormente stimolato la Regione Toscana a sviluppare e promuovere la funzionalità e l’operatività degli Enti intermedi, individuati nelle Province toscane. Il potenziamento operativo di questi Enti sovralocali è servito non solo a coordinare l’operatività delle Amministrazioni comuna-

11 Coluccia, Ferretti, Lorenzi, 2004. “La Regione Toscana e la questione sicurezza” in Cazzola, Coluccia, Ruggeri (a cura di), 2004.

12 Cfr. Regione Toscana, 2004.

13 Regione Toscana, 2004.

li all'interno del sistema regionale¹⁴, bensì anche a promuovere strategie di formazione congiunta per le forze dell'Ordine e le polizie locali operanti nel territorio provinciale, che rappresentano uno dei possibili canali di interlocuzione e collaborazione tra Regione Toscana e Ministero dell'Interno. La consapevolezza, poi, della necessità di approntare progetti ritagliati sulle specificità territoriali che trovino, però, un unico momento scientifico e informativo di riferimento, ha spinto la Regione Toscana a potenziare il rapporto con le Province anche attraverso la costituzione di appositi organismi di osservazione, ricerca, informazione e documentazione, i cosiddetti Osservatori: vere e proprie appendici dell'attività della Regione.

La strategia che ha portato al potenziamento degli Osservatori, attraverso la stesura dei Protocolli di Intesa tra Regione ed Osservatori, risponde a differenti esigenze. La prima è soprattutto quella di stimolare una attività di produzione di sicurezza attraverso ricerche e monitoraggi delle problematiche avvertite dalle realtà locali di riferimento, tutte mirate alla costruzione di un sistema di sicurezza, scritto secondo le direttive regionali. Ovviamente tale attività doveva stimolare, e di fatto ha stimolato, una vera cultura della sicurezza come bene gestito dagli Enti locali: una cultura che ha visto il protagonismo non solo della Regione Toscana, ma di tutte le Province, che sono state a loro volta portatrici di interventi e studi pilota, attraverso un meccanismo di reciproco arricchimento culturale.

Tale attività di monitoraggio ha comportato, come naturale conseguenza, l'esigenza di stabilire comuni indicatori di contesto e di politiche per la sicurezza che consentano di conseguire l'obiettivo di comparabilità dei dati e della misurabilità del livello di sicurezza di un sito geografico. Tanto è vero che, la Regione Toscana, attraverso il settore delle politiche di sicurezza, ha costituito una task force formata da esponenti delle Amministrazioni provinciali e della Regione che è pervenuto alla formulazione delle cosiddette *Linee guida per la rete regionale degli osservatori provinciali*. L'esigenza di fondo è consistita proprio nella definizione di una base di indicatori comuni che potesse rappresentare uno strumento di lavoro omogeneo per la rete degli osservatori provinciali. Il primo passo è stato pertanto quello di proporre un impianto conoscitivo e metodologico condiviso fra gli Osservatori, che potesse attivare un percorso di comparazione e di interscambio dei dati sulla sicurezza e il coordinamento del monitoraggio a livello regionale. La comparabilità dei dati e, quindi, la misurabilità del livello di sicurezza oggettivo e di quello soggettivamente percepito costituiscono, per la Regione Toscana, obiettivi ineludibili nella logica di costituzione di una Rete di attori e iniziative per le politiche di Sicurezza.

14 Regione Toscana, 2004.

Tale attività strategica si struttura secondo l'impianto di una collaborazione allargata, aperta non solo ad organi istituzionali di livello centrale (Stato-Ministero dell'Interno) e decentrato (Comuni e Province), ma altresì agli Enti pubblici di ricerca, quali le Università Toscane e ai rapporti con Associazioni nazionali (FISU) e sopranazionali (FESU)¹⁵. La funzionalità estrinsecata dalla Regione, quale ente sovralocale, realizza una forma di governo locale della "sicurezza" capace di contribuire al benessere della cittadinanza attraverso la facilitazione di un sistema di rete fondato sulla partecipazione democratica e su concreti rapporti di collaborazione che coinvolgono i localismi istituzionali all'interno di un più ampio quadro partenariale di livello comunitario e addirittura internazionale¹⁶.

Una volta chiarita la progettualità degli Enti locali e sovralocali in materia di sicurezza urbana, è possibile cercare di comprendere qual è lo specifico bisogno di sicurezza di cui essi si rendono interpreti. Tale istanza di sicurezza perde infatti oggi la sua tradizionale connotazione identitaria in termini di mantenimento dell'ordine pubblico,

"inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza dei cittadini e dei loro beni" (Braccesi, 2003)

per essere invece reinterpretata come il diritto di

"sentirsi sicuri e garantiti nell'esercizio di tutti i propri diritti: diritto alla vita, al libero sviluppo della personalità..., diritto alla qualità della vita" (Pavarini, 1998).

La domanda di sicurezza promana dunque non solo da fatti criminosi, scaturendo invece da tutte le componenti che riducono il livello di vivibilità del cittadino e incidono negativamente sul suo sentimento di paura.

A partire dalla **Legge Regionale del 16 Agosto 2001 n°38** titolata appunto "Interventi regionali a favore delle politiche per la sicurezza della comunità toscana", le politiche di sicurezza della Regione Toscana si inseriscono nella teorica della Modern Governance. Le attività della Regione Toscana si sono estrinsecate nelle seguenti azioni:

- Intervento di coinvolgimento di più attori sociali, a vario titolo preposti alla cura della questione sicurezza (Comuni, Province)

15 Regione Toscana, 2004.

16 Cfr. Magnier, Russo, 2002.

- Progettualità svolta in partenariato
- Coinvolgimento alle attività di produzione di sicurezza secondo una strategia di rete tra comuni e province
- Emancipazione degli attori, a vario titolo coinvolti, nella formazione.

La filosofia di partenza della Regione Toscana è quella di pensare ad un modello di sicurezza non imposto in modo unidirezionale, ma condiviso.

In tal senso si delinano **due strategie** che concorrono entrambe al **Progetto di Sicurezza Regionale**; la **prima strategia** si concretizza nella messa a punto di politiche di prevenzione sociale che comprendono anzitutto interventi di organizzazione e programmazione del territorio, con un preciso impegno alla promozione di interventi e politiche mirate alla rassicurazione sociale in funzione dello sviluppo delle libertà e dei diritti delle persone da realizzare, per quanto possibile, in un rapporto di collaborazione con le Agenzie di difesa sociale. La legge parte infatti dalla consapevolezza che “la domanda di sicurezza o il senso di insicurezza si fondano su un articolato e differenziato sistema di fattori, di cui i fenomeni criminali, pur relevantissimi, sono solo uno degli aspetti del problema”.

All'interno di questa prima strategia devono essere ricompresi anche gli interventi della Regione mirati al potenziamento della Polizia Municipale in un'ottica di collaborazione con le Forze dell'Ordine, collaborazione già sancita nei Protocolli di Intesa tra gli Enti Locali e la Prefettura. È possibile dunque affermare che la Regione Toscana con la Legge 38/2001 si propone come soggetto innovatore, in quanto attore di una politica di convivenza tra le istituzioni a vario titolo preposte al governo delle cose pubbliche. La Regione diventa interlocutrice dei Comuni sulle tematiche della sicurezza, dandosi pertanto sulle tematiche stesse un'esplicita assunzione di responsabilità da parte dell'Ente Regionale. Il dominio del problema-sicurezza non è dunque circoscritto alle tradizionali Agenzie di Difesa Sociale, ma è attivamente condiviso da una istituzione territoriale. La Legge 38/2001 inaugura in Toscana - come nelle altre regioni nelle quali sono state emanate normative a questa assimilabili - un nuovo approccio istituzionale alla questione della sicurezza, approccio che appare efficacemente restituito nei termini di una frase che è molto lontana dall'essere uno *slogan*, proponendosi al contrario come sintesi suggestiva di un programma strategico: “Progettare insieme la sicurezza”; in questa espressione il termine “insieme” deve servire a designare uno spirito di organica collaborazione fatto valere pur nella distinzione dei ruoli istituzionali.

La **seconda strategia** messa in atto dalla Regione Toscana riguarda le iniziative formative rivolte agli operatori degli enti locali e alla creazione di nuove figure professionali in materia di politiche per la sicurezza. La sicurezza cui la Regione Toscana mostra di interessarsi con la normativa oggetto di

queste considerazioni non si traduce pertanto esclusivamente in impegno amministrativo, ma appare essere qualcosa di più; tale attualissima problematica viene considerata infatti come uno dei fattori maggiormente determinanti nella promozione di una buona qualità della vita. Come si legge nella “Relazione sullo stato della sicurezza in Toscana e sull’attuazione delle Legge Regionale 16 agosto 2001 n°38 (Maggio 2002)”, la sicurezza, nelle sue diverse accezioni, è entrata a pieno titolo a far parte di quel nucleo di richieste che, essendo avanzate dalla cittadinanza stessa, definiscono in senso generale la qualità della vita. Emerge infatti da numerose ricerche quanto una maggiore insicurezza venga percepita dal cittadino come peggioramento della propria qualità della vita, come diminuzione degli spazi di libertà individuale e collettiva ed anche della partecipazione sociale. Anche in tale prospettiva, pertanto, parlare di competenze della **Regione** in tutti quegli interventi che si qualificano come interventi di assicurazione sociale, ha un senso profondo.

Giustamente la stessa Regione afferma che non tutte le azioni sono riconducibili alle politiche locali per la sicurezza dei cittadini: la sicurezza di cui si tratta - si specifica nella Relazione sopra citata - non è una chiave interpretativa generale o la nuova qualificazione delle politiche di benessere; le politiche per la sicurezza si svolgono prevalentemente, infatti, intorno ad un nucleo di questioni che attengono alla prevenzione sociale (attraverso interventi sulle *cause sociali* dei fenomeni di criminalità, illegalità, devianza, e inciviltà) ed alla prevenzione situazionale (attraverso interventi sulle *occasioni* degli stessi fenomeni citati); tali questioni attengono naturalmente anche alla prevenzione ed alla mediazione dei conflitti sociali e culturali ed all’aiuto alle vittime di reato.

Entrando maggiormente nel merito del dettato legislativo, si può vedere come nel testo venga sancito anzitutto l’impegno della Regione - in un’ottica volta a perseguire lo sviluppo dell’ordinata e civile convivenza della comunità regionale - a sostenere *progetti finalizzati al miglioramento delle condizioni di sicurezza delle persone e a promuovere l’integrazione delle politiche sociali e territoriali di competenza della regione medesima e degli enti locali, con le politiche di contrasto della criminalità di competenza statale*. È altresì previsto che la Regione sostenga gli interventi nell’ambito delle politiche per la sicurezza promossi dagli enti locali, sia singolarmente che in forma tra loro associata mediante *atti definiti di collaborazione istituzionale per la sicurezza* e considerati strumenti privilegiati per assicurare il coordinamento tra gli interventi stessi mirati al miglioramento delle condizioni di sicurezza della comunità interessata.

Da quanto appena esposto è possibile trarre alcune conclusioni a mio avviso estremamente significative. La prima di tali conclusioni attiene a ciò che definirò un concetto di sicurezza di conio assolutamente nuovo. Si tratta infatti, come visto, di una sicurezza integrata rispetto al paradigma della Modern Governance, una sicurezza che si connette dunque strettamente a concetti

come quelli di qualità della vita e di sostenibilità. In una società che, con aggettivo portato a grande notorietà dai lavori di *Zygmunt Bauman*, diremo sempre più “liquida”, le strategie securitarie delle Istituzioni devono anch’esse configurarsi come all’insegna di una estrema fluidità. Questo significa – ed è la seconda conclusione che voglio proporre alla riflessione – che le Istituzioni coinvolte nel discorso sulla sicurezza sono chiamate a dialogare e confrontarsi, allargando tale dialogo e confronto alla società civile, chiamando dunque in causa soggetti e protagonisti della scena sociale che finalmente vengono riconosciuti come attori protagonisti di progetti e di scelte in materia di sicurezza. Nel caso da noi illustrato, la Regione Toscana si è posta strategicamente come soggetto capofila e coordinatore di tutta un’attività decentrata e localizzata che ha a sua volta generato una vera e propria galassia di iniziative: accordi, protocolli, tavoli, ecc. ecc.. I risultati di tale attività sono stati oltremodo lusinghieri e le ricadute in termini di sicurezza sostenibile appaiono ancora notevolmente promettenti, incoraggiando a proseguire sulla strada intrapresa.

Articolo comunicato nel corso del XXI° Congresso Nazionale SIC, Gargnano del Garda, 18 - 20 ottobre 2007, Palazzo Feltrinelli

• Bibliografia

- AA.VV. (2006): *Consolidamento dei governi locali per la sicurezza urbana: formazione e pratiche*, G. Canale & C. S.P.A., Borgaro torinese (To).
- AA.VV. (2003): *Forum Europeo per la sicurezza urbana. Sécurité: donne anziane e maltrattate*, Imprimerie Perolle, Parigi.
- AMAPOLA (a cura di), (2003): *Progettare la sicurezza. Metodi e strumenti per le politiche locali*, EGA Editore, Torino.
- AMENDOLA G. (2004): *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- BARBAGLI M., GATTI U. (2005): *Prevenire la criminalità. Cosa si può fare per la nostra sicurezza*, Il Mulino, Bologna.
- BAUMAN Z. (1999): *La società dell’incertezza*, Il Mulino, Bologna.
- BRACCESI C. (2003): “Città e Regioni insieme promuovono una proposta di legge nazionale per realizzare Politiche integrate di sicurezza”, *Polizia Moderna*. n. 3.
- BRACCESI C. (2004): “Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana”, in SELMINI R., *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna.
- CARDIA C. (2000): in “La sicurezza nella Progettazione Urbana. Atti del Convegno. Bologna 13 Novembre 2000”, Quaderno n° 2 supplemento al n° 17 di *Metronomie*, VII, Marzo 2000.
- COLUCCIA A. (a cura di), (1999): *Immigrazione. Riflessioni e ricerca*, Giuffré, Milano.
- COLUCCIA A. (a cura di), (2004): *Progettare la sicurezza in provincia di Siena*, FrancoAngeli, Milano.

- COLUCCIA A. (a cura di), (2006): *La sicurezza sostenibile. Progetti per 'Siena Città Sicura'*, FrancoAngeli, Milano.
- COLUCCIA A., FERRETTI F. (1998): *Immigrazione, nuove realtà e nuovi cittadini*, FrancoAngeli, Milano.
- COLUCCIA A., FERRETTI F., LORENZI L. (2004): "La Regione Toscana e la questione sicurezza" in F. Cazzola, A. Coluccia, F. Ruggeri (a cura di), "*La Sicurezza come sfida sociale*", FrancoAngeli, Milano.
- COMUNE DI MILANO (2004): Direzione Centale Ambiente e mobilità, Direzione di progetto. "Progetti mirati". Politecnico di Milano, Dipartimento di Scienza del territorio, Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, "*Studio sulla sicurezza delle fermate dei mezzi pubblici*", Pubblicato su sito internet: www.diap.polimi.it/lab/laqus/AMT-SicurezzaComuneMi.pdf.
- FIGHERA P. (2003): *Governance ambientale e sviluppo sostenibile: processi decisionali e politiche formative in Italia*, PhD thesis, Università degli Studi di Napoli Federico II, 2003, sito internet www.fedoa.unina.it/15/.
- KOOIMAN J. (2002): "Governance. A social political perspective" in Grote Gbikpi, 2002, citato in A. Magnier, P. Russo, *Sociologia dei sistemi urbani*, il Mulino, Bologna.
- MAGNIER A., RUSSO P. (2002), *Sociologia dei sistemi urbani*, Il Mulino, Bologna.
- MATURO A. (2004): "Governance e opzioni deliberative" in CIPOLLA C., *Manuale di sociologia della salute*, FrancoAngeli, Milano.
- MAYNTZ R. (1999): "La teoria della Governance: sfide e prospettive", *Rivista italiana di Scienza Politica*, 1.
- MELOSSI D. (2002): *Stato, controllo sociale, devianza: teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, Bruno Mondadori, Milano.
- MOSCONI G. A. (2000): *Criminalità, sicurezza e opinione pubblica in Veneto*, CLEUP, Padova.
- NALDI A. (2004), *La sicurezza urbana*, a cura di R. Selmini, Il Mulino, Bologna.
- PAVARINI M. (1994): "Bisogno di sicurezza e questione criminale", *Rassegna Italiana di Criminologia*, 5, IV.
- PAVARINI M. (1998): "Introduzione" a "La Sicurezza nelle Città", in "*La sicurezza in Emilia Romagna*", Quarto rapporto annuale 1998, in "*Quaderni di città sicure*", 1998, 14.
- PITCH T. (2006): *La società della prevenzione*, Carocci, Roma.
- REGIONE TOSCANA (2004), *III Relazione Generale sullo Stato della Sicurezza in Toscana e sull'attuazione della Legge Regionale 16 agosto 2001, n. 38*, Edizioni Regione Toscana, Giugno 2004.
- REGIONE TOSCANA (2005), *IV Relazione generale sullo stato della sicurezza in Toscana e sull'attuazione della legge regionale 16 Agosto 201, n.38*, Edizioni Regione Toscana, Giugno 2005.
- SELMINI R. (a cura di), (2004): *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna.
- SUAREZ A. (2005): "Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales", Paper presented at the X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica, Santiago, Chile, 18-21 Octubre 2005: www.clad.org.ve/fulltext/0053142.pdf
- TIEZZI E., MARCHETTINI N. (1999): *Che cos'è lo sviluppo sostenibile? Le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico*, Donzelli, Roma.
- TRAVAINI G.V. (2002): *Paura e criminalità, dalla conoscenza all'intervento*, FrancoAngeli, Milano.
- VELASQUEZ E. (2006): "La governance della sicurezza urbana", in "*Consolidamento dei governi locali per la sicurezza urbana: formazione e pratiche*", G. Canale & C. S.p.a., Regione Toscana.

162

• criminologia •

