



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA

Dipartimento di Filosofia, Scienze Sociali, Umane e della Formazione

Corso di Laurea
in
Scienze per l'Investigazione e la Sicurezza

***SICUREZZA URBANA:
DALLA DICOTOMIA ALL'ARMONIZZAZIONE TRA PUBBLICO
E PRIVATO, TRA REALE E PERCEPITO***

RELATORE

Prof.ssa Maria Caterina Federici

LAUREANDO

Anna Bragagni

Matricola 287420

Anno Accademico 2017-2018

Indice

Introduzione	3
Capitolo I	
Il concetto di sicurezza	
1.1 Nascita, sviluppo e importanza	5
1.2 Il concetto di (in)sicurezza nella sociologia	7
1.3 Tentativi di definizione	10
Capitolo II	
Sicurezza reale e percepita	
2.1 Lo scollamento tra le due dimensioni	13
2.2 Le ricerche statistiche sulla sicurezza	14
2.3 Fattori che determinano la percezione della sicurezza	16
2.4 Come ovviare al problema della insicurezza crescente	20
Capitolo III	
La sicurezza pubblica	
3.1 Definizione e inquadramento della sicurezza pubblica	23
3.2 Le autorità di pubblica sicurezza	24
3.3 Compiti del Prefetto	26
3.4 Il ruolo del Sindaco	26
Capitolo IV	
La sicurezza privata	
4.1 Definizione, inquadramento e sviluppo della sicurezza privata	29

Capitolo V

Sicurezza urbana

5.1 Confronto tra sicurezza pubblica e privata	31
5.2 Piani di intervento	33
5.3 Ampliamento delle competenze del Sindaco	33
5.4 Principio di collaborazione e Patti della sicurezza	35

Capitolo VI

Sicurezza urbana come sicurezza integrata

6.1 D.M. n°14 del 20 febbraio 2017	39
6.2 Il ruolo degli istituti privati nella gestione della sicurezza urbana: l'importanza dei sistemi di videosorveglianza	42

Conclusioni	45
--------------------	----

Appendice	48
------------------	----

Bibliografia	52
---------------------	----

Sitografia	53
-------------------	----

Introduzione

Il testo che qui si introduce nasce da alcune riflessioni che riguardano il tema della sicurezza, declinata nella sua specifica e particolare sfaccettatura della sicurezza urbana. L'analisi è articolata in modo tale da compiere in un primo momento un discorso relativo al concetto di cui sopra nella sua accezione generale, soffermandosi in modo particolare sul confronto, oggi esistente, tra la sicurezza reale e la sicurezza percepita; successivamente si analizzano gli interventi legislativi che si sono susseguiti negli anni e con cui ci si è occupati di introdurre norme di sicurezza urbana. Il nucleo della riflessione è rappresentato dalla concezione di quest'ultima come sicurezza integrata, cioè come frutto della collaborazione di enti privati e pubblici, nonché degli stessi cittadini, finalizzata alla lotta contro fenomeni di criminalità, illegalità e degrado urbano. In particolar modo si prendono in considerazione le ampliate competenze del Sindaco, in quanto autorità locale di pubblica sicurezza.

Il testo si avvalora anche di un excursus di stampo sociologico, interessante per capire come studiosi, quali Bauman e Beck, possano aver affrontato il tema dell'insicurezza che al giorno d'oggi, sempre di più, attanaglia l'individuo. Questa parte può rappresentare uno spunto di riflessione per interrogarci individualmente su quelle che sono le cause per cui, di anno in anno, le società sono sempre più intimorite e incerte riguardo alla propria condizione.

Il lavoro è suddiviso in sei capitoli; nel primo si prende in considerazione il concetto di sicurezza in generale, nel tentativo di definirlo e di inquadrarlo a livello normativo; nel secondo capitolo si analizzano i dati relativi all'insicurezza percepita e si mette in luce la dicotomia che sussiste tra questi ultimi e i dati che realmente rispecchiano

la società; il terzo e il quarto capitolo sono dedicati rispettivamente alla sicurezza pubblica e alla sicurezza privata, mentre negli ultimi due capitoli, che rappresentano il fulcro del lavoro, si riafferma la tesi, già concretizzatasi, secondo cui la sicurezza urbana debba essere concepita come sicurezza integrata. Nelle conclusioni, senza nessuna presunzione di esaustività, si tenta di proporre delle misure innovative, che abbiano il pregio di suggerire dei progetti di sicurezza urbana che siano, non solo quanto più adatti e sartoriali rispetto al territorio di riferimento, ma anche quanto più completi e frutto di competenze molteplici ed incrociate possibile.

Ho ritenuto interessante, infine, integrare il lavoro con tre interviste, al Dottor Maurizio Mazzei, Dirigente della divisione anticrimine di Siena, al Dottor Francesco Michelotti, assessore alla sicurezza per il Comune di Siena e al Dottor Armando Gradone, Prefetto della Provincia di Siena, i quali mi hanno fornito uno spaccato concreto sulla realtà contemporanea delle nostre città.

Capitolo I

IL CONCETTO DI SICUREZZA

1.1 Nascita, sviluppo e importanza

È chiaro ed incontestabile che quello della sicurezza è un argomento con cui l'essere umano si è sempre dovuto confrontare. Il bisogno di sicurezza è nato con l'uomo ed è uno degli impulsi fondamentali propri della vita individuale e sociale. Fin dai primordi l'uomo ha cercato di soddisfare questo bisogno attraverso riti propiziatori, sacrifici alle divinità, preghiere di invocazioni positive. L'ambiente in cui vive, del resto, è un ambiente rischioso e pieno di insidie, dove è sempre possibile che accada qualcosa di indesiderato e dannoso per lui; il rischio sta diventando una condizione imprescindibile della quotidianità.

Già nell'antica Grecia, la sicurezza era considerata un parametro indispensabile per definire soddisfacente il proprio tenore di vita, divenendo, con lo scorrere del tempo, un vero e proprio diritto fondamentale della collettività.

Il concetto di rischio è nato, però, solo nel periodo di transizione tra medioevo e modernità, quando si è cominciato a comprendere che, a volte, i risultati imprevisi e gli eventi potevano essere conseguenza delle nostre attività o decisioni e non frutto soltanto di fenomeni soprannaturali e completamente indipendenti dal volere dell'uomo¹. Il rischio sostituisce il fato e la fortuna, rompe ogni schema che legava le attività umane ai significati nascosti della natura e delle divinità: nel passato, le antiche civiltà non avevano il problema del rischio e della sicurezza come lo intendiamo oggi, in quanto allora si faceva ricorso alla divinazione per evitare l'ira degli dei e dagli stessi

¹ Cfr. L. NAPOLI, *La società dopo-moderna: dal rischio all'emergenza*, Morlacchi, Perugia 2007.

ottenere protezione contro le misteriose forze del destino. Si pensava che rendere benevole le divinità bastasse affinché nessuna disgrazia si abbattesse sulla propria comunità. Tutto cambia quando si comincia a comprendere che il rischio e il livello di sicurezza dipendono da ciò che si decide di mettere in gioco, dalla capacità, appunto, di decidere e di agire.

Ad oggi, alla luce degli avvenimenti criminali che hanno avuto e stanno avendo luogo nelle nostre città, il tema della sicurezza è divenuto, ancor più, oggetto delle campagne elettorali e parte essenziale dell'agenda politica tanto mondiale quanto del Governo del nostro Paese.

È un tema costantemente all'attenzione dell'opinione pubblica tanto che sia nella sua accezione generale, che declinata in sicurezza urbana, in sicurezza sul lavoro, in sicurezza stradale e in sicurezza personale, occupa le prime pagine di quotidiani e tg nazionali. È un impegno che investe il Governo, i Sindaci e i massimi vertici istituzionali del Paese.

Analizziamo adesso l'etimologia del termine, di cui possiamo riconoscere una doppia derivazione: da *sine-cura* o da *se-curitas*². La prima lettura suggerisce una concezione di sicurezza come “assenza di preoccupazioni”, in virtù di cui “essere-sicuro” vuol dire “non aver più cura”. La seconda lettura suggerisce, invece, l'idea di prendersi cura di sé, inscritto in un consapevole essere nel mondo aperto agli altri e alle istituzioni.

Volendo individuare il momento storico in cui il concetto di sicurezza è stato istituzionalizzato, dovremmo senza dubbio ricondurci al 1948, quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, all'art. 3 della Dichiarazione dei diritti

² Cfr. M. CASUCCI, *Etica e sicurezza sul lavoro in una prospettiva ermeneutica*, in D. FALCINELLI, R. GARZI (a cura di), *Lavoro in sicurezza*, CEDAM, pp. 59-65.

umani, affermò che «ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona».

Anche la nostra Costituzione riprende questo tema, inserendolo in particolare nella Parte I (Diritti e doveri dei cittadini)³ e nella Parte II (Ordinamento della Repubblica)⁴. L'art. 117 lettera h della Costituzione afferma, poi, che «lo Stato ha la legislazione esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica».

È ormai noto che questo bisogno abbia assunto, oggi, un'importanza tale da coinvolgere il mondo scientifico ed universitario, divenendo oggetto di dibattiti nel corso di conferenze, finalizzate all'individuazione di strategie e soluzioni innovative per innalzare sempre di più gli standard di sicurezza nelle sue molteplici e poliedriche sfaccettature. Tra venti di guerra, fenomeni di terrorismo, episodi di criminalità e disastri naturali, il rischio e le situazioni di emergenza fanno ormai parte della quotidianità. Ciò ha inevitabilmente portato ad una nuova e diversa percezione della vita, spingendo la società alla ricerca continua di sistemi informatici e tecnologici che permettano di aumentare gli standard di sicurezza, riducendo al minimo il verificarsi di eventi temibili.

1.2 Il concetto di (in)sicurezza nella sociologia

Le riflessioni sul tema della sicurezza, come già detto, oltre ad essere oggetto di programmi e impegni politici, sono state oggetto dell'attenzione anche di molti studiosi, che utilizzando un approccio sociologico, hanno cercato di

³ Si vedano, in particolare, l'art. 13, terzo comma, Cost., l'art. 14, secondo comma, Cost., l'art. 16, primo comma, Cost., l'art. 17, terzo comma, Cost., l'art. 41, secondo comma, Cost.

⁴ Si vedano, in particolare, l'art. 117, Cost., l'art. 120, secondo comma, Cost., l'art. 126, secondo comma, Cost.

studiarle e comprenderle nel loro andamento all'interno della società.

Numerosi, infatti, sono i sociologi che si sono occupati di individuare le motivazioni per cui questa esigenza di è espressa in misura sempre maggiore e l'importanza che assume per gli individui; particolarmente interessanti sono le riflessioni di Zygmunt Bauman, che ha elaborato il concetto di *Unsicherheit*, e quelle di Ulrich Beck, fondatore della locuzione di *società del rischio*.

Nelle riflessioni di Bauman compare il ritratto spietato di un mondo insicuro, caratterizzato dalla lacerazione dei legami sociali e dal venir meno delle reti di protezione (comunità familiare e vicinato)⁵: l'età post-moderna è governata dal perseguimento della felicità e della libertà individuale, in nome delle quali è stato compiuto un sacrificio enorme, quello della certezza e della sicurezza; l'uomo post-moderno è disposto a scambiare una parte della sua possibile sicurezza per un po' di felicità. All'aumento della ricchezza di tutti i paesi europei, afferma il sociologo, corrisponde un aumento della disuguaglianza socioeconomica e della paura nel futuro, tant'è che nella società moderna era l'ordine ad incutere paura, la possibilità di prevedere certi effetti, in quella attuale è il disordine, l'imprevedibilità degli eventi. Bauman tenta di ricostruire il senso di questo andamento, riconducendolo al processo di globalizzazione, all'applicazione della logica della libertà di mercato e del consumismo alle relazioni interpersonali e alla costruzione dell'identità. Alla nuova era globale, caratterizzata da crescente mobilità del capitale e delle informazioni, si contrappone la solitudine dell'uomo, la cui socialità è incerta, confusa e sfocata. Abitiamo in un'epoca caratterizzata da una *deregulation*

⁵ Cfr. Z. BAUMAN (2000), *Il disagio della postmodernità*, tr. it. di V. Verdiani, B. Mondadori, Milano 2007.

universale, in cui vige un'indiscussa e assoluta priorità dell'irrazionalità e la cecità morale della concorrenza di mercato. Non si è più capaci, inoltre, di stringere e curare rapporti interpersonali, che oggi necessitano sempre più spesso della mediazione di specialisti, di consigli e prodotti tecnologici acquistati sul mercato.

«Unsicherheit», dice Bauman, insicurezza esistenziale, sensazione che la propria persona si trovi sempre in pericolo: la sicurezza manca, perché a mancare è la comunità, perché l'individuo cerca nella salvezza individuale la soluzione dei problemi comuni, non facendo altro che aumentare la diffidenza nei confronti di quanti lo circondano, in particolare gli estranei. Il paradosso della post-modernità è che per realizzare a pieno la libertà e la differenza, avrebbe bisogno di solidarietà e di responsabilità nei confronti dell'altro; solo così, per Bauman, inquietudine ed incertezza potranno forse sedarsi. Beck, invece, riflettendo sul secolo appena passato e su quello iniziato, sottolinea quanto sia cambiata la vita in tutti i suoi aspetti⁶. Il passaggio dalla modernità alla post-modernità viene letto da questo sociologo come una trasfigurazione da una società di classe, dominata dalla cultura della visibilità, dai bisogni materiali e dalle disuguaglianze, ad una società del rischio, dominata dalla cultura dell'invisibilità, da rischi non percepibili e da situazioni di pericolo. Nella società attuale prevale la logica della ricchezza, quella della cultura visibile e percepibile, che però finisce per far vincere e per produrre il suo esatto contrario: la società del rischio. In definitiva le necessità materiali rimuovono la percezione dei rischi dalla coscienza, ma non la loro esistenza; è la visibilità che

⁶ Cfr. U. BECK (1986), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, a cura di W. Privitera, Carocci, Roma 2013.

origina l'invisibilità, è la società di classe ad originare la società del rischio.

Il rischio che si manifesta nella società attuale assume nuove forme e dimensioni, presentandosi con la caratteristica particolare di essere non più nazionale, ma globale. Il problema di quella che Beck chiama *seconda modernità* è la distribuzione del rischio stesso. Il rischio che la società attuale è costretta ad affrontare trascende le abituali frontiere, è difficilmente riconoscibile ed è sistemico. Se la vecchia società di classe era caratterizzata dalla *solidarietà della penuria*, nell'epoca attuale si afferma la *solidarietà della paura*. In questi due tipi di società si affermano sistemi di valori del tutto differenti:

Le società di classe nella loro dinamica di sviluppo rimangono legate all'idea di uguaglianza [...]. Non così per la società del rischio. Il progetto normativo alternativo che sta alla sua base e la spinge in avanti, è la *sicurezza*. Al posto del sistema dei valori della società "diseguale" subentra quindi il sistema valoriale della società "insicura". Mentre l'utopia dell'*uguaglianza* contiene una quantità di fini sostanziali e *positivi* riferiti al cambiamento della società, l'utopia della sicurezza rimane peculiarmente *negativa* e *difensiva*. In fondo, nel suo caso non si tratta più di ottenere qualcosa di "buono", ma soltanto di evitare il peggio; l'obiettivo che emerge è l'*autolimitazione*.⁷

1.3 Tentativi di definizione

Il concetto di sicurezza è ovviamente molto ampio, per cui parlare di una sua esatta definizione è un esercizio piuttosto complesso. Volendo tentare di darne una, potremmo dire che per sicurezza deve intendersi la condizione di assenza di rischio, nel senso di eventualità di conseguenze negative. L'espressione ha molte accezioni, che si prestano ad essere raggruppate in due grandi categorie, quella di *Safety* e quella di *Security*: la prima ha

⁷ Ivi, pp. 64-65.

a che fare con la sicurezza antinfortunistica, diretta a prevenire, ridurre, e contrastare gli eventi accidentali e le loro conseguenze; la seconda riguarda la sicurezza anticrimine, diretta a prevenire, ridurre o contrastare eventi dannosi causati dall'uomo.

La difficoltà di definire il termine nasce anche dal fatto che la sicurezza non rappresenta un prodotto finito, stabile, immutabile, ma piuttosto un processo dinamico e contingente. Emblematica è la frase di Wolfgang Sofsky, il quale sostiene che «la sicurezza assoluta è un'illusione. Gli uomini sono circondati dal rischio per tutta la durata della loro esistenza»⁸. Parlare di sicurezza, quindi, non significa parlare di totale assenza di rischio, bensì di soluzioni di continuità che, nella misura maggiore possibile, garantiscano la prevenzione o al più la riduzione dell'avverarsi di eventuali situazioni emergenziali. L'esigenza di sicurezza è in continua evoluzione, perché sempre più in evoluzione sono i rischi a cui quotidianamente si è sottoposti.

Fare sicurezza significa anche, in questo senso, saper prevedere eventuali sviluppi futuri, capacità che si acquisisce attraverso un preciso percorso di formazione e preparazione, nonché di conoscenza delle banche dati; essa non è mai frutto di improvvisazione, ma è sempre conseguenza di un disegno ben elaborato. Sperare nel futuro è inutile, infatti, perché il domani è del tutto imprevedibile. L'unica cosa che può contare e influenzare gli esiti è la possibilità di arrivarci preparati, prevedendo in anticipo i potenziali sviluppi e le misure necessarie ad arginarne le conseguenze negative.

⁸ W. SOFSKY, *Rischio e sicurezza*, tr. it. di U. Gandini, Einaudi, 2005.

Occuparsi di sicurezza è, quindi, quanto più possibile precorrere i tempi, operare in anticipo e non farsi trovare impreparati dagli eventi.

Capitolo II

SICUREZZA REALE E PERCEPITA

2.1 La dicotomia tra le due dimensioni

Come si è già avuto modo di dire, oggi la sicurezza è un tema divenuto prioritario nell'agenda politica dell'Europa e di conseguenza anche del Governo del nostro Paese. Un Governo, in generale, interviene nella gestione di quest'ultima con politiche che si fondano su una misura certa dei fenomeni e non può lasciarsi condizionare dalla percezione che l'opinione pubblica ha di un evento e che può essere distorta da fattori esogeni. Riguardo al problema della sicurezza, infatti, la realtà di fatto e la percezione che di essa si ha sono spesso e volentieri molto diverse tra loro. Quella della *sicurezza reale*, oggettivamente rilevabile anche dai dati statistici, e quella della *sicurezza percepita*, avvertita soggettivamente dall'opinione pubblica e dai singoli cittadini, sono due prospettive che non sempre coincidono, anzi tendono a divaricarsi a causa dell'emotività che è legata alla sua percezione soggettiva. Questo è anche il motivo per cui tendenzialmente i cittadini non sempre comprendono le azioni del Governo, avendone una visione che è lontana dalla realtà a causa di fattori che possono essere di natura sociale o mediatica. Oltre a queste componenti la sensazione diffusa di un clima di sicurezza sorge anche dalla certezza della pena: nella sostanza troppo garantismo e indulgenza inducono a pensare ad una condizione di minore sicurezza. Negli ultimi vent'anni, il discorso sulla sua percezione è divenuto estremamente complesso per due motivi: in primo luogo le varie indagini statistiche utilizzano metodi e obiettivi molto diversi per misurarla, cosa che le rende difficilmente confrontabili; in secondo luogo va notato che, in Italia, il concetto di

sicurezza si è notevolmente ampliato, non avendo più a che fare solo con la paura della criminalità e dell'immigrazione, ma anche con il problema della disoccupazione, della crisi economica e più in generale del futuro.

Partendo dall'analisi di alcune ricerche statistiche⁹, le paure degli italiani possono essere sintetizzate in diversi indici, che corrispondono a diverse facce dell'insicurezza percepita:

- *l'insicurezza globale*: riguarda la paura per la distruzione dell'ambiente e della natura, la paura per i cibi che mangiamo, lo scoppio di nuove guerre nel mondo, ma anche terremoti, frane e alluvioni, lo scoppio di nuove epidemie.
- *l'insicurezza economica*: riguarda la preoccupazione di rimanere disoccupati o perdere il lavoro, ma anche la preoccupazione di non avere o perdere la propria pensione, di non avere abbastanza soldi per vivere, di perdere i propri risparmi. Questo tipo di insicurezza ha subito un forte aumento negli ultimi anni, a seguito della grave crisi economica in cui è caduta l'Italia.
- *l'insicurezza legata alla criminalità*: riguarda in particolar modo la paura di essere derubati dei propri beni e del proprio denaro.
- *insicurezza assoluta*: riguarda le persone che vivono la quotidianità con un senso di inquietudine che investe, contemporaneamente, le tre dimensioni suddette.

2.2 Le ricerche statistiche sulla sicurezza

L'indagine sulla "Sicurezza dei cittadini", pubblicata dall'Istat nel giugno 2018 e riferita agli anni 2015-2016, condotta su un campione di 50.351 individui di 14 anni e

⁹ In particolare si veda il rapporto alla V indagine realizzata da Demos per Fondazione Unipolis sulla popolazione italiana, pubblicato a marzo 2012.

oltre, fornisce un quadro articolato di indicatori sulla preoccupazione di subire reati e sul livello di degrado socio-ambientale della zona in cui si vive.

Nel 2015-2016 si stima che il 27,6% dei cittadini si ritiene poco o per niente sicuro uscendo da solo di sera, per il 38,2% la paura della criminalità influenza molto o abbastanza le proprie abitudini.

Nonostante questo, rispetto alle precedenti rilevazioni, la percezione di insicurezza risulta stabile mentre si riduce l'influenza della criminalità sulle abitudini di vita (dal 48,5% al 38,2%).

Il senso di insicurezza delle donne è decisamente maggiore di quello degli uomini: il 36,6% non esce di sera per paura (a fronte dell'8,5% degli uomini), il 35,3% quando esce da sola di sera non si sente sicura (il 19,3% degli uomini). Gli anziani hanno un profilo di insicurezza simile.

A fronte di tali preoccupazioni, la quota di persone che ha sperimentato la paura concreta di essere sul punto di subire un reato nei tre mesi precedenti l'intervista è pari al 6,4%.

L'opinione sul controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine è negativa per il 46,4% degli individui, in peggioramento rispetto al 38,4% della precedente rilevazione. Valutazioni più positive sono espresse da coloro che vivono nei centri di piccole dimensioni. Tra chi da valutazione negativa, è opinione diffusa che le forze dell'ordine dovrebbero transitare più spesso nelle strade (55,5%), essere più numerose (44,2%) o più presenti sul territorio (26,6%), e in particolare nelle zone a rischio (20,5%) e di notte (20,3%).

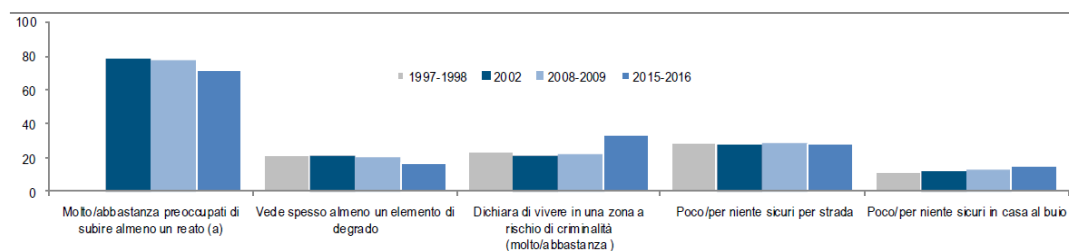
Al senso di insicurezza i cittadini reagiscono con strategie di difesa individuali e familiari. Più di un individuo su quattro (il 28%) evita alcune strade, luoghi o persone quando esce di sera; il 72,1% delle famiglie ha almeno un

sistema di sicurezza per l'abitazione e il 55,7% adotta qualche modalità di difesa (lascia le luci accese quando esce o chiede ai vicini di controllare).

Il quadro territoriale è quanto mai vario, con regioni in cui la paura e la preoccupazione si presentano come problemi molto marcati. Tra le ripartizioni emerge il Centro Italia, che deve soprattutto al Lazio la sua situazione critica, e tra le regioni emerge la Lombardia, seguita dalla Campania e dalla Puglia.

Da quest'ultima indagine ciò che emerge è che ad una diminuzione dei reati denunciati presso le FFOO, corrisponde un aumento della percezione di insicurezza da parte dei cittadini. Un italiano su tre ritiene di vivere in una zona molto o abbastanza a rischio criminalità.

PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ PER VARI INDICATORI DI INSICUREZZA. Anni 1997-1998, 2002, 2008-2009, 2015-2016, per 100 persone



(a) Furto dell'automobile, furto in abitazione, scippo e borseggio, aggressione/rapina, violenza sessuale

Tabella 1, indagine Istat su “la sicurezza dei cittadini”, condotta negli anni 2015-2016.

2.3 Fattori che determinano la percezione di insicurezza

A questo punto occorre chiedersi quali siano i fattori che aumentano le paure dei cittadini, facendo sì che il livello di insicurezza percepita sia molto più alto rispetto a quello di insicurezza reale.

Innanzitutto, il processo di urbanizzazione, con conseguente individualizzazione, ha reso più sensibili le persone alle minacce che riguardano in particolar modo la loro abitazione, la loro sicurezza privata e familiare. Negli ultimi cinquanta anni, inoltre, la popolazione è cresciuta molto, è incrementata la polarizzazione economica e sociale.

Quest'ultimo fenomeno, accompagnato da quello di forte urbanizzazione, ha prodotto aree periferiche suburbane, perlopiù abitate dalle fasce più povere e disagiate, incrementando così anche il livello di degrado urbano.

Nella maggior parte dei rapporti di ricerca sociale e statistica elaborati in Italia, inoltre, il tema della sicurezza è stato messo in correlazione con quello dell'immigrazione, in particolar modo dal momento che negli ultimi anni si è assistito ad un forte impulso del fenomeno senza che questo fosse, almeno apparentemente, regolamentato in maniera adeguata. L'ondata di immigrati clandestini e la mancanza di una loro integrazione e regolamentazione all'interno del territorio italiano, ha inevitabilmente portato ad un aumento del senso di paura e di preoccupazione da parte dei cittadini. Nonostante oggi si promuovano sempre di più politiche di integrazione e di inclusione, l'immigrato continua ad essere oggetto di diffidenza e di timore da parte di questi ultimi. È necessario però sottolineare un principio di cambiamento: si può sostenere, sulla base delle indagini statistiche degli ultimi anni, che la preoccupazione *immigrazione-criminalità-insicurezza* stia lasciando il posto a quella *crisi economica-lavoro-insicurezza*, tanto che questo recente fenomeno è stato descritto come una sorta di «ritorno della sicurezza dentro i confini sociali»¹⁰.

¹⁰ Rapporto di ricerca dell'Osservatorio europeo sulla sicurezza, in collaborazione con Demos&Pi, Osservatorio Pavia e Fondazione Unipolis.

Va poi considerata l'importanza dei media e dell'informazione nella vita delle persone: la presenza abbondante di notizie di fatti criminosi nei principali telegiornali italiani si conferma come una costante. Dal confronto degli andamenti della criminalità nei notiziari europei emergono due considerazioni:

- la criminalità nel telegiornale italiano è distribuita in quasi tutte le giornate dell'anno;
- quando alla cronaca del reato comune si affianca il grande caso criminale, è presente in due, tre anche sei servizi per edizione.

A questo si aggiunge l'incremento di trasmissioni televisive, tendenzialmente di prima serata, che si occupano di casi di cronaca nera con un'effettiva spettacolarizzazione del crimine. Si parla, in questo senso, di *glamourizzazione*¹¹ della dimensione criminale in genere, termine coniato a proposito del fenomeno del populismo penale. Se negli anni Cinquanta e Sessanta, infatti, i programmi dedicati a questi temi si avvalevano spesso di esperti, i cui toni e contenuti erano scientifici e anche un po' noiosi, oggi sono state completamente sconvolte le modalità espressive. La criminalità viene presentata come uno spettacolo a cui assistere, in cui il cittadino non è più portatore di istanze di sicurezza, ma spettatore protagonista. Questo fenomeno condiziona molto l'opinione pubblica, incoraggiando atteggiamenti e inclinazioni più emotive che critiche.

A ciò si aggiunga il ruolo sempre più importante che stanno assumendo il web ed i social media nella diffusione, quasi epidemica, di un senso di paura e di insicurezza. Basta poco per accorgersi quanto, all'interno di queste piattaforme, si stia diffondendo un forte allarmismo e quanto questo possa

¹¹ J. PRATT, *Penal Populism*, Routledge, New York 2007.

estendersi a macchia d'olio proprio in virtù della capacità di Internet di far circolare, in poco tempo, ciascuna notizia tra più persone possibili.

Un altro fattore che gioca un ruolo importante nella percezione dell'insicurezza si collega alle politiche e ai politici e si sviluppa su una doppia direttrice. Da una parte, la paura e l'incertezza sono sentimenti pericolosi per chi governa e amministra poiché minano alla radice il consenso: per contrastarli c'è la tendenza a dare alle paure un volto, un bersaglio identificabile, che si possa aggredire in tempi rapidi, se non immediati. Il “delinquente comune” si presta alla perfezione a questo esercizio. Dall'altra parte, il senso di insicurezza e di paura proprio dei cittadini viene utilizzato come strumento per acquisire il consenso: si fa riferimento al concetto di *destatisticalizzazione*, elaborato dal politico britannico John Pratt. Con questo termine si intende la tendenza a discutere delle questioni criminali e della sicurezza prescindendo completamente dai dati statistici e in generale dai dati reali. Si argomenta e si rilasciano dichiarazioni pubbliche non tanto documenti alla mano, quanto basandosi su luoghi comuni e convinzioni sociali diffuse allo scopo di confermarle. La sicurezza diviene, quindi, elemento centrale delle campagne elettorali, incentrate completamente su presunte emergenze di criminalità quando, in realtà, i dati effettivi ne indicherebbero addirittura una diminuzione.

Si sta trasformando anche il profilo generazionale della paura e del senso di insicurezza. Fino a pochi anni fa, il fenomeno coinvolgeva soprattutto gli anziani e i più vecchi, ora non più. La preoccupazione si è propagata anche fra i giovanissimi, ma soprattutto fra quelli di età compresa fra i 25 e i 34 anni. Questa componente esprime paura del

fenomeno criminale, ma, soprattutto, soffre la precarietà delle prospettive di lavoro, di tutela, di autorealizzazione.

2.4 Come ovviare al problema dell'insicurezza crescente

Di fronte a questo scenario, nel loro saggio di criminologia politica¹², i docenti universitari Ceretti e Cornelli presentano tre possibili soluzioni, adottate fino ad ora, ma a loro avviso poco soddisfacenti.

La politica può:

- negare il problema della paura;
- utilizzare la paura per legittimare le politiche penali e la propria classe dirigente;
- utilizzare la paura per legittimare scelte tese a rassicurare nell'immediato la popolazione, ma che non risolvono o non prendono in carico il problema alla radice.

Queste tre posizioni non hanno prodotto, ad oggi, risultati positivi. Secondo una quarta prospettiva, proposta da entrambi, la politica, al contrario, dovrebbe legittimare dei percorsi di sicurezza orientati in senso democratico¹³: non politiche emergenziali o sbrigative che tendano solamente al raggiungimento di obiettivi pratici o all'inasprimento delle leggi penali o dei meccanismi repressivi, ma un progetto di società che coniughi in modo inclusivo libertà ed ordine.

Non si può negare che attualmente si assista ad una richiesta sempre maggiore di forme di prevenzione e di controllo da parte dei cittadini, che riflettono il loro senso di paura su ciò

¹² A. CERETTI, R. CORNELLI, *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*. Feltrinelli, Milano 2013.

¹³ *Ibid.*

che avvertono più vicino ed immediato (criminalità, immigrazione, disordine sociale); chi si occupa di garantire la sicurezza deve, però, far riferimento a quelli che sono i dati reali relativi al problema: non può lasciarsi condizionare dalle paure e dai sentimenti dell'opinione pubblica, quanto piuttosto predisporre un programma di sicurezza che sia realmente necessario e richiesto dalla situazione contestuale.

Per produrre sicurezza, reale e percepita, è importante fare attività di prevenzione e di contrasto, farla bene e farla conoscere al meglio. Si possono distinguere tre diversi modelli di prevenzione: prevenzione situazionale, sociale e comunitaria¹⁴. Si tratta di pratiche extrapenali e di politiche sociali dirette alla riduzione delle opportunità criminali e alla riduzione del sentimento di insicurezza. La prevenzione situazionale si focalizza sull'intervento all'interno del contesto, perché considera la criminalità correlata alla presenza o meno di opportunità nell'ambiente, negli stili di vita, nell'assenza di controlli. Il suo obiettivo è quello di ridurre le opportunità e aumentare i rischi ai potenziali autori dei reati. La problematica di questo tipo di prevenzione risiede nel fatto che privilegia interventi di breve durata che incidono più sul sintomo che sulla causa, dislocando il problema in un altro contesto o in un periodo successivo.

La prevenzione sociale consiste in una vera e propria politica globale orientata al benessere sociale di alcuni particolari soggetti e quindi trasversale alle politiche pubbliche; concerne interventi a favore dei giovani e delle famiglie, interventi sulle questioni urbanistiche e sanitarie, interventi educativi, integrazione lavorativa e sociale.

¹⁴ Cfr. S. CURTI, *Prevenzione della criminalità e politiche di sicurezza urbana: una ricerca esplorativa in Umbria*, in M.C. FEDERICI (a cura di), *La sicurezza umana: un paradigma sociologico*, Franco Angeli, Milano 2013.

La prevenzione comunitaria coinvolge, invece, tutta la comunità non come luogo o destinataria degli interventi di prevenzione, ma come attore sociale. La comunità sviluppa dei processi di responsabilizzazione dei cittadini tramite la partecipazione collettiva e nuove forme di solidarietà.

Riprendendo le riflessioni dello stesso Bauman, c'è da dire che, probabilmente, ci si sentirebbe tutti più sicuri se si fosse meno soli, se si tornasse a stringere con il prossimo quel rapporto di fiducia che è stato sbriciolato dal presente. Sapere che il vicino di casa vigilerà per noi quando noi non ci siamo, perché anche noi vigileremo per lui quando ne avrà bisogno, o che controllerà per noi perché sa che anche noi lo faremo per lui, ci farebbe sentire sicuramente più sicuri.

Capitolo III

LA SICUREZZA PUBBLICA

3.1 Definizione e inquadramento della pubblica sicurezza

La locuzione *pubblica sicurezza* indica il complesso di apparati, autorità e strutture sia di livello centrale che locale, preposte alla tutela dell'ordine pubblico e dell'incolumità delle persone.

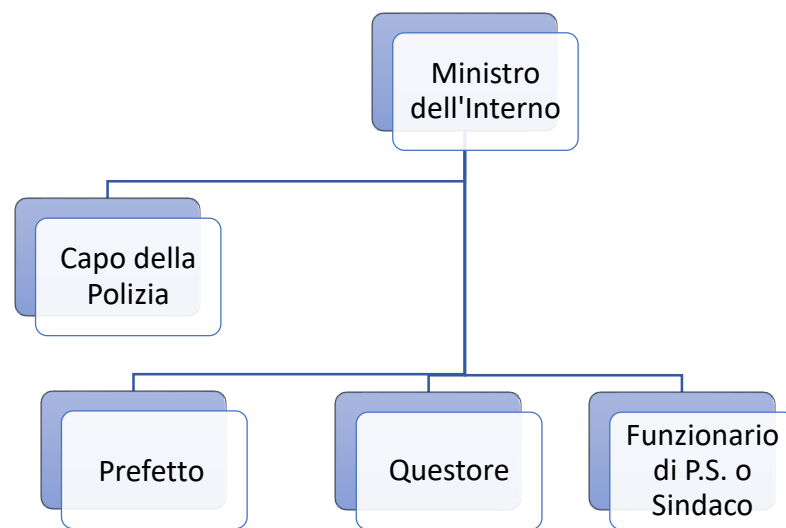
Il quadro normativo della sicurezza nel nostro ordinamento risale al Regio Decreto n°773 del 1931, il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (T.U.L.P.S.).

La definizione si ricava dall'art. 1 del T.U.L.P.S. che recita: «L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni. Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati. L'autorità di pubblica sicurezza è provinciale e locale. Le attribuzioni dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza sono esercitate dal Prefetto e dal Questore; quelle dell'autorità locale dal capo dell'ufficio di pubblica sicurezza del luogo o, in mancanza, dal Podestà.»

Una formulazione normativa della nozione di sicurezza che risulta più adeguata ai valori costituzionali, si ricava anche dall'art. 24 della Legge n°121/1981 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), il quale, nel prevedere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, recita:

«La Polizia di Stato [...] tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni.»

3.2 Le autorità di pubblica sicurezza



Il Ministro dell'Interno è l'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza ed è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Ha l'alta direzione dei servizi, coordina i compiti e le attività delle forze di polizia e adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Espleta i propri compiti avvalendosi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, che è civile ed ha un ordinamento speciale.

Per l'esercizio delle sue attribuzioni in materia di coordinamento e di alta direzione dell'ordine e della sicurezza pubblica, il Ministro dell'Interno si avvale del Comitato Nazionale dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica, che è un organo ausiliario di consulenza.

Il Comitato è presieduto dal Ministro dell'Interno ed è composto da un sottosegretario designato dal Ministro stesso, con funzioni di vice-presidente, dal capo della Polizia, direttore generale della pubblica sicurezza, dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, dal Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza e dal Direttore del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

All'ambito dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza è preposto anche il Capo della Polizia, direttore generale della P.S. e responsabile del Dipartimento di P.S., che traduce in linee operative le scelte strategiche assunte in materia di ordine e sicurezza pubblica.

A livello provinciale tali funzioni sono esercitate dal Prefetto e dal Questore¹⁵.

Al Prefetto compete la responsabilità politico-amministrativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nella Provincia.

Al Questore compete la responsabilità tecnico-operativa dei relativi servizi.

L'Autorità locale nell'ambito dei Comuni della Provincia è rappresentata dai funzionari preposti ai commissariati di polizia. Ove non siano istituiti commissariati di polizia, le attribuzioni di Autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale di Governo¹⁶.

Il braccio operativo delle Autorità di Pubblica Sicurezza è costituito dalla cosiddetta forza pubblica, cioè dalle forze di polizia che attualmente sono quattro:

- Polizia di Stato
- Arma dei Carabinieri

¹⁵ G.U. del 10 aprile 1981, n°100, l. 121/1981, artt. 13 e 14

¹⁶ G.U. del 10 aprile 1981, n°100, l.121/1981, art. 15

- Guardia di Finanza
- Polizia Penitenziaria

Con la legge n°124 del 7 agosto 2015, il Corpo Forestale dello Stato è transitato nell'Arma dei Carabinieri.

3.3 Compiti del Prefetto

Il Prefetto è preposto a livello provinciale all'attuazione delle direttive ministeriali e al coordinamento delle Forze di Polizia, quale responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica. Predispone piani coordinati di controllo del territorio, che i responsabili delle Forze di Polizia devono attuare. A tal fine, il Prefetto si avvale del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, che è un organo consultivo del quale fanno parte il Presidente della Provincia, il Questore, il Comandante provinciale dei Carabinieri, il Comandante provinciale della Guardia di Finanza e il Sindaco, chiamato a collaborare per il migliore espletamento della funzione di sicurezza pubblica in ambito locale.

3.4 Il ruolo del Sindaco

Il Sindaco interviene per prevenire e contrastare le singole situazioni ritenute lesive della decenza pubblica (accattonaggio, prostituzione, etc.), del decoro urbano (abusivismo commerciale, illecita occupazione di suolo pubblico) e di alcuni diritti legati al libero possesso dei beni (danneggiamento del patrimonio). Si attribuisce al Sindaco, quale ufficiale del Governo, il potere-dovere di adottare ordinanze contingibili e urgenti, finalizzate alla tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana relativamente al contesto territoriale di propria

competenza¹⁷. La contingibilità è riferita all'impossibilità di provvedere con gli ordinari mezzi della legislazione, l'urgenza all'impossibilità di differire l'intervento. Nello specifico, l'art. 2 del D.M. n°92 del 5 agosto 2008 individua una serie di situazioni in cui in cui il Sindaco può promuovere interventi di prevenzione e di contrasto:

- le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, dallo spaccio di stupefacenti allo sfruttamento della prostituzione, dall'accattonaggio con impiego di minori e disabili ai fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;
- le situazioni di danneggiamento al patrimonio pubblico o privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;
- l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili che possano favorire le situazioni di cui ai due punti precedenti;
- le situazioni che costituiscono intralcio alla viabilità o che alterano il decoro urbano, quali l'abusivismo commerciale o l'illecita occupazione di suolo pubblico;
- i comportamenti che possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, o che limitino l'utilizzo o la fruizione degli spazi pubblici o che ne rendano difficoltoso o pericoloso l'accesso: è il caso della prostituzione su strada o dell'accattonaggio molesto.

Il Sindaco, in definitiva, rappresenta l'autorità di riferimento per la gestione della sicurezza urbana, parte integrante della

¹⁷ D.M. n°92, *Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizioni ed ambito di applicazione*, 5 agosto 2008, art. 1

sicurezza pubblica e tema che, attualmente, sta assumendo un'importanza sempre maggiore.

Capitolo IV

LA SICUREZZA PRIVATA

4.1 Definizione, inquadramento e sviluppo della sicurezza privata

Secondo il parere del Consiglio di Stato (n°1247/2008) la sicurezza privata riguarda tutte quelle attività che per l'incidenza e la qualità delle prestazioni nonché per l'alto grado di pericolo e di specializzazione operativa, che erano originariamente riservate alla forza pubblica, sono state progressivamente affidate o consentite agli istituti di vigilanza e alle guardie particolari, in virtù di specifiche previsioni normative.

Proviamo a ricostruire temporalmente gli eventi che hanno portato all'attribuzione di competenze sempre maggiori ad istituti di vigilanza e sicurezza privata. Nel 1992, con la legge n°217, lo Stato ha consentito l'affidamento in concessione dei servizi di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'intervento di poteri pubblici o l'impiego di figure appartenenti alle Forze di Polizia. A partire dal 2007, le organizzazioni sportive possono avvalersi di istituti di sicurezza privata per la gestione ed il controllo degli stadi durante eventi sportivi, ai sensi dell'art. 134 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. n°773 del 18 giugno 1931). Questo ampliamento fu il frutto degli episodi di guerriglia urbana, scoppiati il 2 febbraio 2007 a Catania, tra le FF.OO. e un gruppo di circa 250 ultras catanesi, durante i quali perse la vita l'Ispettore capo della Polizia di Stato Filippo Raciti. Con il decreto legge n°59 del 8 aprile 2008, successivamente convertito in legge, le guardie particolari giurate, nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei beni mobili ed immobili cui sono destinate, rivestono la

qualità di incaricati di un pubblico servizio. Con il decreto n°154 del 15 settembre 2009, vengono affidati alla sicurezza privata i servizi di sicurezza sussidiaria all'interno dei porti, delle stazioni ferroviarie, delle stazioni metropolitane e delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di poteri pubblici. Nel 2010, viene istituito il progetto "Mille occhi per la città", attraverso la stipula del protocollo tra il Ministero dell'Interno, l'ANCI¹⁸ e le varie associazioni del settore degli istituti di vigilanza privata, al quale poi hanno aderito anche le prefetture. Il progetto prevede una sinergia importante tra le guardie giurate degli istituti di vigilanza privata e le Forze dell'Ordine. In sintesi, gli operatori degli istituti di vigilanza hanno un ruolo di osservazione e di raccolta dati e informazioni da girare e segnalare alle Forze dell'Ordine e alla Polizia municipale. L'obiettivo è quello di prevenire e reprimere con maggior efficacia i reati che mettono in pericolo la sicurezza delle città.

Possono usufruire della vigilanza privata tanto gli enti pubblici, quanto i privati e gli altri enti collettivi, che possono destinare guardie particolari alla vigilanza e alla custodia dei propri beni mobili e immobili. Possono anche, con l'autorizzazione del Prefetto, associarsi per la nomina di tali guardie da impiegare nella vigilanza e nella custodia in comune delle proprietà.

¹⁸ Associazione Nazionale Comuni Italiani.

Capitolo V

SICUREZZA URBANA

5.1 Definizione e confronto tra sicurezza pubblica e privata

L'art. 1 del decreto n°92 del 5 agosto 2008 definisce la sicurezza urbana come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.»

Se il concetto di sicurezza pubblica è legato all'idea di monopolio statale in materia di sicurezza, monopolio che si esprime attraverso le Forze dell'Ordine e i tribunali, con il concetto di sicurezza cittadina, invece, si sottintende che altre istituzioni locali e statali, e soprattutto i beneficiari stessi, ossia gli abitanti, le loro organizzazioni di quartiere e la società civile, svolgano un ruolo importante in questo senso. Il coinvolgimento dei cittadini consente di parlare di sicurezza non più come di una questione appannaggio esclusivo delle istituzioni statali, ma come di un bene che è necessario produrre insieme, con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti. Si fa riferimento ad un processo che permette a tutti gli organismi dello Stato centrale e dell'amministrazione locale, ma anche alle organizzazioni della società civile, del settore privato e ai cittadini coinvolti, di partecipare in maniera responsabile alla costruzione di una città più sicura ed affrontare più efficacemente, in maniera coordinata ed integrata, i problemi legati ai vari tipi di insicurezza. Ovviamente ciò è il prodotto dell'idea che la sicurezza sia responsabilità di tutti e non solo del sistema della giustizia penale.

In che rapporto stanno tra loro le politiche di sicurezza pubblica e quelle di sicurezza urbana?

Esse convergono e si sovrappongono o sono una dentro l'altra e interagiscono tra loro? Dagli anni Novanta ad oggi, con la nascita delle politiche di sicurezza, in Italia e in Europa si è assistito ad un'alternanza tra le due fasi appena enunciate. In un primo momento queste due dimensioni si trovavano a coincidere, erano compito dello Stato e avevano come obiettivo il mantenimento dell'ordine pubblico; in sostanza, in questa fase, l'una confluiva nell'altra fino a diventare sinonimi nel linguaggio comune della popolazione e in quello normativo utilizzato da amministratori o politici. In un secondo momento, invece, i due concetti hanno cominciato a divergere notevolmente e la sicurezza urbana accoglieva non solo la sicurezza pubblica, ma anche tutti gli interventi relativi al disordine urbano e ai flussi migratori, compiti non solo dello Stato ma demandati soprattutto ad altri soggetti di promozione sociale.

Le politiche locali per la sicurezza urbana sono costituite dall'insieme delle azioni volte al conseguimento di un'ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale e pertanto i fautori di tali politiche sono tutte le istituzioni locali: Regione, Province, Comuni, ma anche le organizzazioni e le parti sociali presenti sul territorio; la sicurezza dei cittadini quindi scaturisce dall'efficacia dell'azione posta in essere per contrastare i fenomeni di criminalità diffusa, di inciviltà, di conflittualità nell'uso dello spazio pubblico e dalla capacità di rimuovere la percezione soggettiva di insicurezza oltre che di quei comportamenti sanzionati dalla legge. Anche lo stesso D.M. n°92 considera la sicurezza urbana come sicurezza pubblica. Quest'ultima ha un impianto di funzioni e poteri

statalista e non locale, per cui, con il Decreto del 2008, le funzioni e i poteri statali in materia di sicurezza cittadina vengono esercitati dal Sindaco non solo come rappresentante della comunità locale, ma anche come ufficiale di governo. In sostanza, il Sindaco si vede conferire ancora maggiori poteri di intervento sulla materia non solo in situazioni emergenziali.

5.2 Piani di intervento

La tutela della sicurezza urbana riguarda una serie di situazioni che possono presentarsi a livello locale:

- situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi;
- situazioni in cui si verificano comportamenti che determinano lo scadimento della qualità urbana;
- situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano;
- comportamenti che possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità in cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

5.3 Ampliamento delle competenze del Sindaco

Ad occupare un ruolo centrale in termini di sicurezza urbana è, senza alcun dubbio, il Sindaco; quest'ultimo e le sue competenze, infatti, sono stati oggetto di numerosi interventi legislativi volti ad ampliarne i confini.

Il decreto di cui si è parlato fino ad ora è stato preceduto da un altro decreto-legge, il n°92 del 23 maggio 2008, che

riporta all'art. 6 le competenze del Sindaco in ordine alla sicurezza; il Sindaco, in quanto ufficiale di Governo, sovrintende:

- all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;
- allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;
- alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il Prefetto.

Prevede, inoltre, che il Sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma precedente, concorra anche ad assicurare la cooperazione della polizia locale con le Forze di Polizia statali, ammettendo che il personale della polizia municipale possa accedere al Centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno.

Il Sindaco deve, nell'espletamento del suo ruolo, comunicare al Prefetto i provvedimenti adottati anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione. Il Prefetto, a sua volta, ha il potere di annullamento d'ufficio degli atti adottati dal Sindaco che risultino essere illegittimi o che comunque minino l'unità di indirizzo ed il coordinamento prefettizio dei compiti e delle attività degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza nella Provincia. Il Prefetto ha, inoltre, il potere di vigilanza e quello sostitutivo nei confronti del Sindaco, in caso di inerzia di quest'ultimo o in caso di mancata attuazione dei compiti previsti dall'ordinanza.

5.4 Principio di collaborazione e Patti della sicurezza

Nel 2007, sull'onda di un'esigenza sempre maggiore di sicurezza urbana e della necessità che questa sia il prodotto di una collaborazione tra organismi statali e locali, nascono i cosiddetti *Patti della sicurezza*.

Questi Patti sono frutto di un accordo quadro sottoscritto al Viminale tra il Ministro dell'Interno, il presidente dell'ANCI e i Sindaci delle città metropolitane. Il Patto con l'ANCI fissa i presupposti in base ai quali devono essere sviluppati con i Comuni italiani progetti condivisi, nel quadro di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali. Con tali strumenti si è inteso avviare un più stretto rapporto di collaborazione tra Sindaco e Prefetto finalizzato a:

- sviluppare un più intenso ed integrato processo conoscitivo delle problematiche emergenti sul territorio;
- attivare iniziative di prevenzione sociale mirate alla riqualificazione del tessuto urbano, al recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale;
- innalzare il livello di professionalità tra i corpi di Polizia Municipale e gli altri operatori della sicurezza con iniziative formative, di aggiornamento, etc.;
- realizzare un sistema informativo comune per la condivisione delle informazioni tra Forze di Polizia e le Polizie Municipali, nonché una stretta collaborazione con le sale operative;
- promuovere e potenziare gli apparati di sorveglianza.

A questo Patto si aggiunge l'intesa con tutti i Sindaci delle città metropolitane che stabilisce:

- la definizione entro 60 giorni di Patti per la sicurezza con ogni città metropolitana, che prevedano risorse organizzative e finanziarie adeguate da parte di tutti i soggetti contraenti;
- l'avvio, nello stesso periodo di tempo, di un gruppo di lavoro congiunto Governo-città metropolitane per definire le innovazioni legislative e normative che possano sostenere queste intese e consentire di realizzare nuovi strumenti per contrastare il disagio e il degrado nelle aree urbane.

Si tratta di accordi di collaborazione e di solidarietà stipulati tra Stato ed enti locali che prevedono l'azione congiunta di più livelli di governo e la promozione di interventi per rendere effettivo il diritto alla sicurezza.

Il disagio sociale e lo scadimento dei comportamenti civili, infatti, sono spesso strettamente legati a fenomeni di maggiore pericolosità e allarme che ledono il diritto alla sicurezza, soprattutto delle fasce più deboli della popolazione (anziani, donne e minori).

L'obiettivo dei Patti è, quindi, quello di eliminare progressivamente le aree di degrado e di illegalità, nel rispetto delle competenze delle autorità di pubblica sicurezza, promuovendo l'integrazione con le politiche di sicurezza delle autonomie territoriali e impegnando maggiormente le polizie locali.

I Patti spesso consistono in piani che prevedono lo stanziamento di fondi o l'impiego di maggiori risorse umane, oppure azioni mirate per affrontare, ad esempio, i reati di contraffazione, di sfruttamento della prostituzione, di abusivismo commerciale. Possono comportare anche la riorganizzazione dei presidi delle Forze dell'Ordine e l'intensificazione dei cosiddetti "poliziotti di quartiere".

In questo senso, la sicurezza urbana si presenta come un bene che va costruito insieme, con la partecipazione di tutti gli attori della vita cittadina.

A rimarcare l'importanza della sicurezza urbana, intesa anche e soprattutto come sicurezza integrata, si può ricordare che dal 1987 esiste anche il FESU (Forum Europeo per la Sicurezza Urbana), fondato da alcune città europee con sede a Parigi. Si tratta di un organismo non istituzionale al quale aderiscono e partecipano enti locali ed associazioni. L'obiettivo principale del FESU è quello di mettere in sinergia le varie esperienze, le ricerche, i programmi e i progetti messi in atto in materia di sicurezza urbana. L'adesione al FESU implica per gli amministratori regionali la partecipazione a convegni e seminari di aggiornamento sulle questioni della sicurezza urbana, nonché la possibilità di scambio di informazioni e di confronto con altre realtà ed esperienze locali a livello europeo. Il confronto e lo scambio tra le differenti esperienze si dispiega in merito agli strumenti e alle pratiche utilizzate nella vita quotidiana delle città, che cambiano anche in relazione ai diversi contesti fisici e sociali. Le città che aderiscono al FESU prediligono, come meccanismi di sicurezza, la partecipazione sociale, l'ascolto attivo della popolazione, progetti e azioni locali al posto o ad integrazione dell'ordinanza del Sindaco e della videosorveglianza.

Cosa significa, in definitiva, e cosa comporta il governo locale della sicurezza? Il fatto che i Sindaci potrebbero avere a disposizione altri strumenti di cui usufruire oltre all'ordinanza e alla videosorveglianza, visto che il loro obiettivo dovrebbe essere quello dell'inclusione sociale, del diritto di cittadinanza, della convivenza civile e della coesione tra gli abitanti. Proprio per questo motivo,

l'Unione Europea ha messo a disposizione delle città fondi strutturali e programmi di cooperazione che il FESU ha recepito con molto entusiasmo.

Nel 1996, a Roma, viene istituita anche la sezione italiana del FESU, il FISU. Quest'ultimo si configura come un «soggetto politico» il cui impegno «si basa sull'idea che le istituzioni locali non soltanto devono collaborare con le autorità governative e le forze dell'ordine ma possono essere soggetto proponente nella definizione dei problemi della sicurezza dei cittadini e nell'individuazione delle possibili soluzioni»¹⁹.

¹⁹ E. TEDESCO, *Sicurezza urbana e convivenza civile. L'esperienza di Napoli*, in E. MILANESI, A. NALDI (a cura di), *Cantando sotto la pioggia. Insicurezza e sicurezza urbana*, p. 81, 2001

Capitolo VI

SICUREZZA URBANA COME SICUREZZA INTEGRATA

6.1 D.M. n°14 del 20 febbraio 2017

Abbiamo già avuto modo di comprendere come per sicurezza urbana non si intenda un concetto stabile e a sé stante, quanto piuttosto il prodotto di un processo di collaborazione e intersezione tra Forze dell'Ordine statali, polizie locali, nonché enti e associazioni diffusi sul territorio.

Recentemente, dal 20 febbraio 2017, con il decreto n°14, si è nuovamente intervenuti sul tema che, nel 2008, era stato oggetto del decreto Maroni, contenente “norme in materia di sicurezza urbana, nonché a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano.” Si tratta di un articolato pacchetto di misure, il cui obiettivo è potenziare l'intervento degli enti territoriali e delle Forze di Polizia nella lotta al degrado urbano, con un approccio che privilegia il coordinamento delle forze e la programmazione di interventi integrati.

Il Capo I, intitolato “Collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana”, riprende il concetto di sicurezza integrata e ne propone una nuova definizione:

Ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza integrata l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali²⁰.

²⁰ D.L. n°14, 20 febbraio 2017, art. 2

Il documento, dopo aver riaffermato le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, detta le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, che devono essere adottate, si legge, in Conferenza unificata, e sono rivolte a coordinare l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra Forze di Polizia e polizia locale. La suddetta collaborazione dovrebbe svilupparsi in aree di interventi, quali lo scambio informativo, l'interconnessione, a livello territoriale, tra le rispettive sale operative, nonché la regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica per il controllo delle aree e attività soggette a rischio. Sono molti anni, infatti, che le polizie municipali, alle quali sono state richieste molteplici collaborazioni nei servizi di prevenzione e di controllo del territorio di molte città, lamentano il divieto di accesso diretto alle banche dati delle Forze di Polizia.

Si prevedono, poi, tutta una serie di misure volte all'aggiornamento e alla formazione professionale del personale di polizia locale, con la possibilità che acquisisca competenze necessarie anche alla collaborazione con altri addetti alla sicurezza sia pubblici che privati.

Nella seconda parte del decreto si passa al vaglio il tema della sicurezza urbana, che viene così definita:

Si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

L'art. 5 comma 2 riprende ciò che era già stato affermato dal decreto precedente, sottolineando la possibilità di ricorrere a Patti per la sicurezza urbana, sottoscritti in accordo tra Prefetto e Sindaco, con cui possono essere individuati interventi relativi alla sicurezza cittadina.

Viene poi istituito il Comitato metropolitano, copresieduto dal Prefetto e dal Sindaco del comune capoluogo della città metropolitana, la cui composizione è variabile in quanto vi partecipano i Sindaci dei Comuni interessati dalle problematiche riferite ai propri contesti territoriali, con la possibilità, se ritenuta opportuna, di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, sempre nell'ambito interessato. Vengono attribuite al Sindaco, inoltre, tutta una serie di competenze che vanno dalla possibilità, tramite ordinanza, di limitare gli orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche, e di adottare provvedimenti finalizzati a prevenire e contrastare l'insorgere di situazioni che possano favorire fenomeni di illegalità e criminalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione e l'accattonaggio con impiego di minori o disabili.

Si può notare come, negli ultimi anni, a fronte di richieste sempre maggiori di sicurezza, le amministrazioni locali abbiano assunto un ruolo primario nella definizione di politiche di prevenzione e di controllo. I responsabili locali della sicurezza hanno fatto notevoli progressi nel porsi come attori centrali nella definizione e applicazione di politiche di prevenzione, queste ultime riconosciute come strategie efficienti ed efficaci nella riduzione della violenza e della criminalità. È assolutamente fondamentale anche la partecipazione dei cittadini a queste iniziative. Il cittadino è espressione di sicurezza privata e come tale deve offrire il proprio contributo, sia a fini di denuncia che di

collaborazione per il mantenimento del decoro e dell'ordine pubblico.

6.2 Il ruolo degli istituti privati nella gestione della sicurezza urbana: l'importanza dei sistemi di videosorveglianza

Parlando di sicurezza urbana come sicurezza integrata, prodotto di collaborazione e solidarietà tra forze diverse e molteplici, non si può prescindere dal considerare il ruolo che svolgono gli istituti privati di vigilanza e nello specifico dall'importanza che riveste uno degli strumenti più utilizzati da questi ultimi, che è la videosorveglianza.

Negli ultimi anni in Italia la videosorveglianza ha avuto una fortissima espansione e un ruolo primario a promozione della sicurezza urbana; sistemi di videoripresa a circuito chiuso sono stati installati in molte strutture pubbliche e private considerate a rischio, quali banche, uffici postali, ma anche supermercati, musei, stazioni ferroviarie. Inoltre, sempre più spesso, questi sistemi sono utilizzati come strumento di vigilanza dei centri urbani. La videosorveglianza, però, pur costituendo un supporto molto efficace per le Forze dell'Ordine, ha posto nel tempo diversi problemi sia di tipo giuridico che amministrativo, tanto da rendere necessario un continuo confronto con quella che è la normativa in materia. Infatti, quando esiste un impianto del genere è indispensabile che le immagini riprese siano utili per un'eventuale attività d'indagine, compatibilmente con le disposizioni date dal Garante per la privacy.

I sistemi di videosorveglianza che vengono installati da soggetti pubblici o privati hanno la finalità di contenere i fenomeni criminali, sia *ex-post*, facilitando il

riconoscimento e l'individuazione dei responsabili di atti criminali, sia *ex-ante*, operando come deterrente.

Come ho già avuto modo di dire, nell'utilizzo di tali strumenti, un ruolo fondamentale è stato assunto dagli istituti di vigilanza che, nonostante passate reticenze, oggi collaborano in misura sempre maggiore con le Forze dell'Ordine, con la finalità di garantire un livello di sicurezza adeguato tanto ai privati, che personalmente si rivolgono a questi, quanto all'interno dei luoghi pubblici. Le centrali operative degli istituti di vigilanza privati sono dotate di sistemi di ricezione di allarmi e di videosorveglianza, che consentono di mettersi immediatamente in collegamento con il luogo potenzialmente in pericolo e di contattare le Forze di Polizia o i Carabinieri, qualora il pericolo sia effettivamente confermato. Il contatto della centrale operativa con le FF.OO. avviene ogniqualvolta si verifici che l'emergenza sussista effettivamente, in modo da evitare il problema del procurato falso allarme; quest'ultima, quindi, svolge non solo una funzione di controllo, ma coadiuva le FF.OO. nella scrematura delle situazioni per cui si considera necessario un intervento. Non è un caso che nel 2010 sia stato firmato un protocollo che coinvolge anche gli istituti di vigilanza privata, per rendere più efficienti le politiche di sicurezza urbana. Ovviamente, gli istituti di vigilanza privata e le centrali operative che vogliono svolgere un ruolo attivo nella gestione e nel controllo della sicurezza cittadina, devono essere certificati. Per quanto riguarda i requisiti minimi di qualità che devono possedere, le caratteristiche minime a cui deve conformarsi il progetto organizzativo e tecnico-operativo, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la loro direzione, si deve fare

riferimento al D.M. n°269 del 2010, ampliato e aggiornato nel 2014 con l'emanazione del D.M. n°115.

In occasione del tirocinio universitario, ho avuto modo, peraltro, di godere di un periodo di esperienza personale all'interno della centrale operativa dell'istituto di vigilanza appartenente all'azienda GECOM S.p.A. Questo istituto di vigilanza non possiede agenti fisicamente attivi sul territorio, ma capeggiati da una Security Manager, svolgono i propri compiti esclusivamente a livello tecnologico all'interno della centrale. Ad essa fanno capo i servizi tecnici: radiofonici, televisivi, sistemi computerizzati d'allarme ed il collegamento con le centrali operative della Questura e dei Carabinieri. Alla centrale operativa convergono, pertanto, segnali distribuiti su diverse "consolle" e sul centralino telefonico. Il personale addetto, in servizio 24/24h, è dotato di tutti gli strumenti necessari per fornire continuamente consigli operativi e indicazioni a tutto il personale in servizio, anche tramite le altre centrali operative degli Istituti di Vigilanza convenzionati con Gecom S.p.A., con particolare riferimento alle chiamate urgenti da trasmettere tempestivamente alle Forze dell'Ordine per gli interventi del caso. È evidente che, in una visione globale e collaborativa di sicurezza urbana, sia assolutamente centrale anche il ruolo di questi istituti, al fine di suddividere in livelli sempre più settorializzati e specializzati, e allo stesso tempo in collegamento reciproco, la questione della gestione e del controllo della sicurezza cittadina.

Conclusioni

In conclusione di questa analisi, è opportuno fare delle riflessioni ed elaborare delle proposte su quelle che potrebbero essere forme di rafforzamento e miglioramento dell'articolazione della sicurezza urbana.

Un primo intervento di fondamentale importanza ha a che fare con la sensibilizzazione del cittadino: ci sono già diversi comuni che hanno messo in atto misure di responsabilizzazione di esso ai fini della tutela del decoro urbano, proprio perché il cittadino è la cellula elementare dalla cui aggregazione nascono le diverse organizzazioni e associazioni impegnate nella lotta al degrado urbano. La riqualificazione dei contesti urbani deteriorati dal degrado deve essere concepita come una riconquista del senso del luogo, inteso e vissuto come spazio di socializzazione.

Ai fini della sensibilizzazione e della responsabilizzazione dei cittadini potrebbe essere opportuno prevedere anche delle occasioni di incontro tra questi ultimi e le autorità; la finalità è quella di discutere sulle tematiche della sicurezza a livello locale, in modo tale che chi abita su un territorio possa essere informato sulla sua vivibilità e sulla corretta percezione delle situazioni di pericolo e di degrado, anche con il diretto coinvolgimento degli stessi cittadini nell'elaborazione e nella proposta degli interventi da mettere in campo. La sensibilizzazione passa anche attraverso l'educazione civica e la formazione alla legalità: si possono prevedere, infatti, iniziative formative finalizzate alla cultura della legalità sul territorio provinciale, a beneficio dell'intera popolazione, con particolare riferimento alle nuove generazioni.

Potrebbe essere vantaggioso, inoltre, sfruttare le ampliate competenze del Sindaco in termini di sicurezza urbana. Oltre all'aumento del numero di Forze dell'Ordine attive

sul territorio, con il compito di vigilare, prevenire e contrastare fenomeni di criminalità ed illegalità, coadiuvate anche dal personale della Polizia locale, ciò che si potrebbe prevedere è la presenza di figure apicali, opportunamente formate e dotate di un occhio esperto, che possano affiancare il Sindaco nel riempimento di sue eventuali lacune. Queste figure potrebbero essere incarnate, a tutti gli effetti, da Security Manager, ai quali andrebbe affidato il ruolo di collegamento tra enti pubblici e privati, di analisi e valutazione dei rischi, di tutela di persone e risorse, di sviluppo di strategie, nonché di predisposizione e di attuazione di piani e politiche di security verificandone la continuità.

Visto che il bisogno di sicurezza è avvertito come crescente, visto che i cittadini lamentano in misura sempre maggiore l'assenza di personale di prevenzione e di controllo all'interno delle città, si potrebbe intensificare l'inserimento in modo organico della sicurezza privata nell'attività di controllo del territorio, con una rivalutazione del ruolo ed un ampliamento delle competenze e della formazione delle Guardie particolari Giurate.

In definitiva ciò che si propone è l'elaborazione di un piano di sicurezza urbana, prodotto in maniera sartoriale da parte di un tavolo tecnico, che calzi perfettamente al Comune di riferimento, sulla base delle emergenze e delle necessità che di volta in volta si presentano. Il tavolo tecnico in questione può sfruttare, da una parte, le ampliate competenze attribuite al Sindaco, dall'altra l'idea innovativa che la sicurezza sia frutto di collaborazione tra pubblico e privato, che si sviluppa attraverso un processo di formazione più approfondito per coloro ai quali, fino a questo momento, non erano mai stati demandati compiti e funzioni simili. È un tavolo a cui possono sedersi tutti coloro che si occupano

di gestire la sicurezza del territorio (Security Manager, esponenti comunali, FF.OO. locali, titolari di istituti di vigilanza privata) e che, mettendo a disposizione le proprie conoscenze e competenze, collaborano a produrre un progetto di sicurezza idoneo che poi dovrà essere proposto e approvato dal Prefetto. Questo tipo di progetto potrebbe essere particolarmente utile anche in occasione dell'organizzazione di eventi pubblici, soprattutto alla luce dei nuovi interventi legislativi, che hanno previsto una grande stretta alle normative di sicurezza. Non è un caso che, in seguito ai recenti fatti di Torino quando, in occasione della trasmissione di una partita di calcio il 3 giugno 2017, lo scatenarsi del panico tra la folla ha provocato un morto e centinaia di feriti, è stata diffusa una circolare del Ministero dell'Interno che introduce requisiti di sicurezza fondamentali per tutti coloro che vogliono organizzare un evento pubblico e prevede la progettazione di un piano di vera e propria sicurezza integrata, coinvolgendo a livello tecnico o operativo personale di sicurezza pubblico e privato, nonché personale di primo soccorso.

A titolo di esempio, ad oggi non tutti i comuni sono dotati dell'assessorato alla sicurezza, non tutti i Sindaci sono convinti dell'importanza che un team di esperti possa effettivamente ricoprire in termini di prevenzione e di protezione del tessuto urbano.

Appendice

Di seguito, ho ritenuto interessante completare l'elaborato con degli spunti ricevuti in occasione di tre interviste richieste a personalità molto importanti nell'ambito della gestione della sicurezza locale.

In primo luogo ho riassunto le riflessioni del Dottor Maurizio Mazzei, Dirigente della divisione anticrimine di Siena, che si è espresso mettendo in luce i seguenti punti.

Dopo l'emanazione del decreto Maroni, nel 2008, a Siena si è cercato di rinforzare la sicurezza in determinati luoghi. La difficoltà maggiore incontrata è stata quella di collimare la gestione di questi rinforzi con la tutela del cittadino, cercando di non creare allarmismo. Questa attività ha previsto l'impiego di un numero maggiore di uomini, che ha portato anche all'utilizzo di corpi, quale quello dei paracadutisti, che fino ad allora non erano mai stati impiegati per lo svolgimento di un'attività di sicurezza all'interno della Città. Inizialmente il decreto Maroni ha trovato qualche difficoltà nell'applicazione, in ordine a due motivi: innanzitutto a causa delle numerose novità di cui si faceva portatore, in secondo luogo in virtù del fatto che la presenza di un numero maggiore di controlli e una maggiore presenza di uomini di sicurezza sul territorio, avrebbe potuto creare panico. Gradualmente si è compreso, invece, che la presenza crea sicurezza.

Per quanto riguarda la manifestazione più importante che si svolge a Siena, invece, cioè il Palio, le misure di sicurezza sono state rinforzate da un paio di anni. In seguito ai fatti di Torino e all'emanazione del decreto Minniti e della circolare del Capo della Polizia Gabrielli, i controlli si sono irrigiditi: si prevede l'arrivo di un numero molto elevato di rinforzi, appartenenti a vari corpi (tiratori scelti, cinofili, etc.), già a partire da tre o quattro giorni prima della manifestazione. L'intento è quello di prevenire e rendere sempre più sicura la cittadinanza. Il tipo di prevenzione che viene messo in atto è piuttosto complesso: è

presente un certo numero di poliziotti in borghese all'interno della piazza; si controllano gli accessi alla piazza già a partire dalla mattina, fino alla fine della corsa, con la scansione singolare di chiunque acceda; è previsto anche un rinforzo esterno alla piazza, che in realtà c'è sempre stato. Un'occasione come quella del Palio di Siena presuppone, ovviamente, la collaborazione delle Forze di Polizia e dei Carabinieri che, a partire da un paio di giorni precedenti alla manifestazione, pattugliano la città con le auto. Le Forze di Polizia si trovano a collaborare anche con agenti di sicurezza privati, che insieme al Comune mettono a punto un programma di azione, di cui ovviamente la Questura è prontamente informata. È monitorato e limitato, infine, anche il numero di accessi alla Piazza durante la manifestazione, sulla base di studi e analisi che vengono effettuate dall'Università degli Studi di Siena.

In successione, poi, si possono leggere le riflessioni espresse dal Dottor Francesco Michelotti, assessore alla sicurezza per il Comune di Siena.

Il Comune di Siena, come comune capoluogo, è membro effettivo e indispensabile del Comitato provinciale per l'Ordine pubblico e la sicurezza, in cui vengono discusse le linee guida in termini di sicurezza. Lo convoca il Prefetto, ne fanno parte il Questore e il Sindaco di Siena o un suo delegato, i Carabinieri, la Guardia di Finanza, la Polizia provinciale e la Polizia municipale del Comune, i Sindaci dei comuni della Provincia che sono in qualche modo interessati. Nel monitoraggio della sicurezza del Comune in questione, si possono riscontrare dati positivi: il livello di reati è in calo. A questo stato di cose, si contrappone il livello di sicurezza percepita, che è indubbiamente un dato contrastante. Si stanno, inoltre, sviluppando tutta una serie di nuovi reati: nello specifico la Provincia di Siena è una tra le prime cinque province in cui si riscontra un numero alto di truffe informatiche. Gli altri reati, invece, hanno tutti un disvalore penale molto limitato. Siena è indubbiamente un territorio piuttosto aiutato anche dal controllo sociale attuato dalle

diciassette contrade, che insistono su un territorio abbastanza piccolo.

Le misure che intende attuare il Comune riguardo all'argomento in questione sono le seguenti:

- valorizzare la Polizia municipale, che si vuole impiegare anche in veste di polizia giudiziaria, in sinergia con la Polizia e i Carabinieri. Si stanno anche studiando una serie di soluzioni per sgravare la Polizia municipale dallo svolgimento di compiti per cui potrebbero essere incaricate altre figure (gestione del traffico ad esempio), rafforzando una presenza fisica di questo corpo sul territorio;
- concordare con la Questura e la Prefettura il rafforzamento di sistemi di sorveglianza, con l'introduzione anche di lettori ottici direttamente collegati alle centrali operative delle FF.OO. che permettano di rilevare in tempo reale le targhe e le informazioni relative alle autovetture;
- valorizzare la sinergia tra Prefettura, Questura, Sindaco e FF.OO;
- impiegare in modo dinamico i corpi dei paracadutisti che si occupano del progetto "Strade sicure", collocandoli non solo in corrispondenza di luoghi sensibili come Piazza del Duomo o Piazza del Campo, ma lungo tutto il territorio cittadino.

Misure ancora in attesa di attuazione riguardano l'istituzione di un numero telefonico con cui il singolo cittadino possa direttamente comunicare con la Polizia municipale, in ordine a qualsiasi tipo di segnalazione, e l'istituzione di una app telematica che consenta il collegamento del telefono cellulare ai lampioni della città, che in tale progetto avrebbero la doppia funzione di illuminazione e di telecamera di videosorveglianza.

In conclusione, riporto un breve riassunto del colloquio che mi ha gentilmente concesso il Dottor Armando Gradone, Prefetto della Provincia di Siena:

Pur considerando valida una dicotomia tra percezione della sicurezza urbana e reale tasso di delittuosità, la contraddizione tra questi due elementi è soltanto apparente. È necessario considerare i dati che si ricavano in ordine ai due fenomeni, come entrambi veri. Se, infatti, è da ritenere statisticamente verificato che a fronte di una diminuzione della delittuosità si registra un aumento del senso di insicurezza all'interno degli spazi quotidiani, simultaneamente questo andamento può essere spiegato attraverso una lettura più specifica. Lo stock di reati che si verifica non ha ad oggetto sempre le medesime persone: se nel 2017 il furto in abitazione, per esempio, aveva riguardato un determinato spettro di cittadini, nel 2018 questo reato ha colpito uno spettro, sì relativamente inferiore, ma costituito da individui diversi rispetto all'anno precedente. Questo determina che, pur essendo in calo l'incidenza del furto in questione, di anno in anno la percezione di sicurezza non diminuisce perché si allarga sempre di più il numero di soggetti interessati da questo reato. Sulla percezione influisce, inoltre, non solo la quantità di delitti, ma anche la qualità di questi: un furto all'interno di un supermercato avrà un peso inferiore, rispetto ad una violenza sessuale o ad un omicidio. Per registrare mutamenti significati e direttamente proporzionali alla delittuosità sul piano della percezione, infine, sarebbe necessario che la percentuale di delitti diminuisse nel lungo termine e in modo consistente: nella Provincia di Siena, ad esempio, la flessione di reati che si è registrata tra il 2016 ed il 2017 era inferiore all'1%: si parla di dati positivi, ma ancora poco percettibili da parte della cittadinanza. A ciò si aggiunge il fatto che quando si parla di percezione di sicurezza, spesso, si compie un errore: quest'ultima non attiene solo alla criminalità, ma anche a tutta una serie di dimensioni relative al degrado urbano, alla vivibilità dell'ambiente e a suggestioni che possono derivare dalla crisi economica, dall'immigrazione e da fenomeni terroristici. È quindi possibile fornire una lettura assolutamente coerente riguardo alla contraddizione tra sicurezza reale e percepita, entrambe vere, poichè in definitiva può considerarsi apparente.

Bibliografia

ANSELMINI M., *Populismo. Teorie e problemi*, Mondadori, Milano 2017.

BAUMAN Z. (2000), *Il disagio della postmodernità*, tr. it. di V. Verdiani, Mondadori, 2007.

BECK U. (1986), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, a cura di W. Privitera, Carocci, Roma 2013.

CERETTI A., CORNELLI R., *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*, Feltrinelli, Milano 2013.

CURTI S., *Criminologia e sociologia della devianza*, CEDAM, Milano 2017.

FALCINELLI D., GARZI R. (a cura di), *Lavoro in sicurezza*, CEDAM, Milano 2017.

FEDERICI M.C. (a cura di), *La sicurezza umana: un paradigma sociologico*, Franco Angeli, Milano 2013.

MILANESI E., NALDI A. (a cura di), *Cantando sotto la pioggia. Insicurezza e sicurezza urbana*, Franco Angeli, 2001.

NAPOLI L., *La società dopo-moderna: dal rischio all'emergenza*, Morlacchi, Perugia 2007.

NAPOLI L., *Elementi di organizzazione e sicurezza aziendale*, Morlacchi, Perugia 2017.

PRATT J., *Penal Populism*, Routledge, New York 2005.

SOFSKY W., *Rischio e sicurezza*, tr. it. di U. Gandini, Einaudi, 2005.

Sitografia

<http://www.fondazioneania.it>

<http://www.istat.it>

PRATI P., 19 novembre 2015, <http://www.giornaledibrescia.it>

<http://www.ilfaroonline.it>

<http://www.gazzettaufficiale.it>

<http://www.presidenza.governo.it>

<http://www.normattiva.it>

<http://www.interno.gov.it>

<http://www.altalex.com>

<http://www.vigilanzaprivataonline.com>

<http://www.fondazioneunipolis.org>