



LA SICUREZZA URBANA TRA PREVENZIONE STRUTTURALE E PREVENZIONE SITUAZIONALE: IL CASO DEGLI ENTI LOCALI DEL LAZIO*

Fabrizio Battistelli

1. Prevenzione strutturale e prevenzione situazionale nello spazio e nella società

Nella riconosciuta centralità della prevenzione al fine del conseguimento della sicurezza urbana in atto oggi nel nostro Paese, una parte di primo piano è rivestita dagli enti territoriali e locali. Mentre le Regioni consolidano il proprio ruolo di indirizzo, ai Comuni vengono conferiti crescenti competenze nella regolazione e nella gestione delle problematiche locali (Pajno, 2010).

A partire dai bandi emanati dalla Regione Lazio in sostegno dei Comuni, proponiamo in queste note un bilancio sociologico delle politiche di sicurezza urbana realizzate in questo ambito territoriale. Oltre ad annoverare, come tutte le Regioni, Comuni di varie dimensioni, il Lazio comprende anche le articolazioni interne di un grande Comune metropolitano, cioè i Municipi di Roma. Allo scopo di “leggere” efficacemente le scelte dei Comuni laziali e dei Municipi romani, è utile premettere una schematizzazione teorica dedicata alle differenti forme di prevenzione che gli enti locali possono decidere di adottare in tema di sicurezza.

In un contesto sociale – che l’Italia odierna condivide con molti altri paesi europei – di diffusa percezione di insicurezza e di allarme indotto da più parti nei confronti delle manifestazioni di devianza (ma anche nei confronti della semplice “diversità” sociale) (Battistelli, 2008), gli Enti territoriali e locali sono chiamati a intervenire in prima persona. In adempimento alle previsioni costituzionali e legislative vigenti, essi lasciano ai poteri centrali il mantenimento dell’ordine pubblico e il contrasto dell’illegalità (cui pure forniscono un contributo mediante la funzione deterrente delle polizie locali), dedicandosi principalmente

* Per l’aiuto ricevuto nella rilevazione e analisi dei dati, l’autore ringrazia Andrea Coppi e Teresa Ammendola. Ringrazia altresì l’Assessorato ai Rapporti con gli Enti Locali e Politiche per la Sicurezza della Regione Lazio che ha promosso la ricerca da cui è tratto il presente articolo. Le valutazioni qui espresse impegnano unicamente l’autore.



alla *prevenzione*. Ci focalizzeremo quindi su tale funzione, operando al suo interno alcune distinzioni.

La prima di queste concerne la natura *strutturale* ovvero *situazionale* della *prevenzione*. Per quanto ci riguarda preferiamo parlare di prevenzione “strutturale” riferendoci agli aspetti genetici e costitutivi, e in quanto tali ricorrenti e prolungati nel tempo, del binomio sicurezza/insicurezza. A nostro avviso, la definizione di prevenzione strutturale presenta un vantaggio, rispetto a quella, più frequente, che utilizza *tout court* l’attributo “sociale”. Naturalmente la dimensione sociale (o, meglio, socio-istituzionale) della sicurezza locale è decisiva in quanto riguarda la società e i suoi attori, colti nelle interazioni cui questi ultimi danno vita nella produzione di sicurezza o, all’opposto, di insicurezza. Pur con queste caratteristiche, quella sociale non è l’unica dimensione strutturale della sicurezza locale. Un’altra, altrettanto importante, dimensione strutturale è infatti quella spaziale, relativa cioè agli aspetti permanenti di quello che urbanisti e architetti definiscono lo “spazio costruito” (Amendola, 2009). La seconda distinzione che utilizziamo, dunque, è quella tra la dimensione socio-istituzionale e la dimensione spaziale. Circa cinquant’anni fa negli Stati Uniti sociologi da un lato e dall’altro architetti e urbanisti disputavano accanitamente su quale modalità di prevenzione – quella teorizzata dalla sociologia e praticata dai servizi sociali, oppure quella teorizzata e praticata dalla progettazione urbanistica e architettonica – fosse la più importante e la più legittima. Fortunatamente oggi, anche sviluppando le intuizioni di una lungimirante antropologa di allora come Jane Jacobs (1961), questa disputa appare sostanzialmente superata nella consapevolezza che entrambe le prospettive, tanto quella che investe il sociale quanto quella che investe lo spazio, sono ugualmente decisive per dare vita a una città sicura.

Partendo dalla prevenzione strutturale, nell’ambito sia spaziale sia socio-istituzionale i destinatari sono i gruppi sociali a rischio costituiti da *outsider* su basi temporanee quali i giovani, ovvero da *outsider* su basi persistenti quali tossicodipendenti, pregiudicati, nomadi, prostitute, persone senza fissa dimora, ecc. In tutti questi casi le politiche pubbliche individuano nell’inclusione l’obiettivo strategico da perseguire. Per quanto riguarda in particolare lo spazio, esistono precise policy urbanistiche e abitative (come ad esempio i piani regolatori o l’*housing* sociale) alla cui implementazione partecipano urbanisti e architetti. Questi professionisti sono chiamati a progettare *ex novo* ovvero a riqualificare aree



ed edifici della città al fine di prevenire la ghettizzazione e il degrado, contribuendo così a rendere vivibile la città stessa. Quanto alla dimensione socio-istituzionale, le policy sono quelle del Welfare nazionale e locale; i produttori sono (all'uno e all'altro livello) gli enti previdenziali, la scuola, la sanità, i servizi sociali, le organizzazioni del terzo settore; i prodotti sono costituiti dai programmi sociali di assistenza, educazione, mediazione, inclusione, recupero, riduzione del danno, ecc.

Passando alla *prevenzione situazionale*, questa può essere definita come l'insieme delle misure, "rivolte a far crescere le difficoltà da superare per commettere un delitto, aumentare i rischi ai quali vanno incontro i malviventi, rendere meno remunerativi i reati" (Barbagli e Gatti, 2005, p. 9).

Tanto nell'ambito spaziale quanto in quello socio-istituzionale, la prevenzione ha come destinatari i cittadini e come obiettivo la loro rassicurazione. Con specifico riferimento allo spazio, la relativa policy ha come oggetto il decoro urbano, affidato a produttori come i servizi comunali, le aziende municipalizzate e, talora, le aziende convenzionate. Il "prodotto", mediante il potenziamento della manutenzione e dei servizi essenziali quali l'illuminazione di strade, piazze e altri snodi urbani, è rappresentato da quello che Newman (1972) ha definito lo "spazio difendibile".

In riferimento alla società e alle istituzioni, la principale policy di settore della prevenzione situazionale è quella dedicata alla sicurezza locale. Quest'ultima si fonda primariamente sull'azione della polizia locale e sulla sua cooperazione con le polizie a competenza nazionale. Essa tuttavia non esclude il ricorso e/o il coordinamento con forze definite "sussidiarie", quali le imprese di vigilanza, così come con altri soggetti privati riconosciuti dal "pacchetto sicurezza" del 2008, quali i volontari (comunemente noti come "ronde"), gli steward degli stadi, gli addetti alla sorveglianza dei locali notturni etc. Il prodotto atteso è un maggiore controllo del territorio grazie al presidio di natura umana (come nei casi appena citati) e tecnologica (come nel caso, sempre più diffuso, della videosorveglianza).

Le distinzioni analitiche che abbiamo brevemente descritto non hanno solo l'obiettivo di sistematizzare una materia complessa e in continuo mutamento come quella di cui ci stiamo occupando, ma portano alla luce interessanti differenze di natura politica. Come appare confermato da una comparazione che altrove abbiamo operato tra le policy della sicurezza



della giunta Veltroni e quelle della giunta Alemanno (Battistelli e Lucianetti, 2010), la prevenzione strutturale, con la focalizzazione sui gruppi sociali a rischio, con i suoi obiettivi di inclusione e con i suoi strumenti di welfare, viene tendenzialmente privilegiata dalle amministrazioni di centro-sinistra. Sull'altro fronte, invece, la prevenzione situazionale, rivolgendosi ai cittadini "per bene", proponendosi di rassicurarli e focalizzandosi sul decoro urbano e sulla sicurezza come incolumità dell'individuo e tutela dei suoi beni, viene scelta preferibilmente dalle amministrazioni di centro-destra.

I quesiti sono, a questo punto, i seguenti. Quelle che abbiamo appena descritto configurano tendenze cogenti sempre e per tutti, ovvero presentano eccezioni? Se si riscontrano eccezioni, esse si configurano come casuali, ovvero emergono in correlazione con determinate variabili? Questo è ciò che vedremo nel secondo paragrafo.

2. I Comuni del Lazio e i Municipi di Roma come progettisti di sicurezza

La verifica del nostro schema interpretativo ha per oggetto il bando emanato nel 2008 dalla Regione Lazio, in vista della costituzione di un sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale. In risposta ad esso 135 tra enti locali (Comuni, consorzi e unioni di Comuni) e loro articolazioni (Municipi di Roma), più 4 enti di terzo settore, hanno presentato 180 progetti (v. tab. 1).

Tab.1 Progetti per la sicurezza presentati da Enti del Lazio per provincia di appartenenza e tipologia dell'ente

Provincia	Comuni singoli*				Comuni consorziati		Unioni Comuni		Comunità montane		Associazioni/ Cooperative		Totale enti proponenti	Totale progetti presentati per provincia	
	n. comuni	n. progetti	di cui con meno di 20.000 ab.	con oltre 20.000 ab.	enti	progetti	enti	progetti	enti	progetti	enti	progetti		n. progetti presentati	% su totale progetti presentati
ROMA	35**	45	9	13	4	4	1	1	3	3	3	3	64	92	51,0
FROSINONE	12	12	6	4	6	6	4	4	0	0	0	0	22	22	12,3
LATINA	18	25	12	9	0	0	0	0	0	0	1	1	19	26	14,4
RIETI	6	12	5	2	0	0	1	1	0	0	0	0	7	13	7,3
VITERBO	20	24	21	2	2	2	0	0	1	1	0	0	23	27	15,0
TOTALI	91	118			12	12	6	6	4	4	4	4	135	180	100,0

*Ogni comune poteva presentare anche più progetti **Di cui 18 municipi



Dalle descrizioni dei diversi contesti territoriali contenute nei progetti emergono informazioni di indubbio interesse, le quali portano alla luce fattori di *criticità* e fattori di *opportunità*. I fattori di *criticità*, si possono distinguere in due categorie: le *minacce* e i *rischi*. Dalla massima alla minima gravità, le minacce vanno dalle infiltrazioni della criminalità organizzata (nelle province di Latina e Frosinone, oltre che a Roma), ai reati della malavita locale, sino alle forme di devianza e di inciviltà (vandalismo, bullismo nelle scuole ecc.) che, anche se non sempre configurano veri e propri reati, sono tuttavia in grado di destare reazioni di rigetto e di preoccupazione nella popolazione o almeno in alcuni suoi settori. Esistono poi fenomeni di per sé estranei all'illegalità, i quali costituiscono *rischi* in grado, se non governati, di ingenerare insicurezza, come i mutamenti demografici (in particolare quelli derivanti dai flussi migratori) e, in un ambito diverso, gli incidenti stradali. Per quanto riguarda i *fattori di opportunità*, invece, questi riguardano la presenza di risorse, proprie del contesto socio-economico, archeologico, artistico e naturalistico locale, considerate meritevoli di tutela. Quest'ultimo aspetto è importante perché delinea un quadro e abbozza un'agenda meno univoci e meno drammatici di quanto i ricorrenti allarmi su questa o quella "emergenza sicurezza" tenderebbero a suggerire.

Ma il risultato conoscitivo più rilevante scaturisce dal censimento e dalla classificazione degli elementi che esprimono la domanda di sicurezza proveniente dalle diverse realtà territoriali e, soprattutto, le risposte fornite dalle amministrazioni locali. A fronte di un vasto spettro di situazioni, ciascuno dei 180 progetti presentati comprende più di un intervento per un totale di ben 404 interventi. Una volta censiti questi ultimi, abbiano percorso a ritroso l'itinerario, riaggregando ciascuno di essi in aree di intervento omogenee (v. tab. 2).



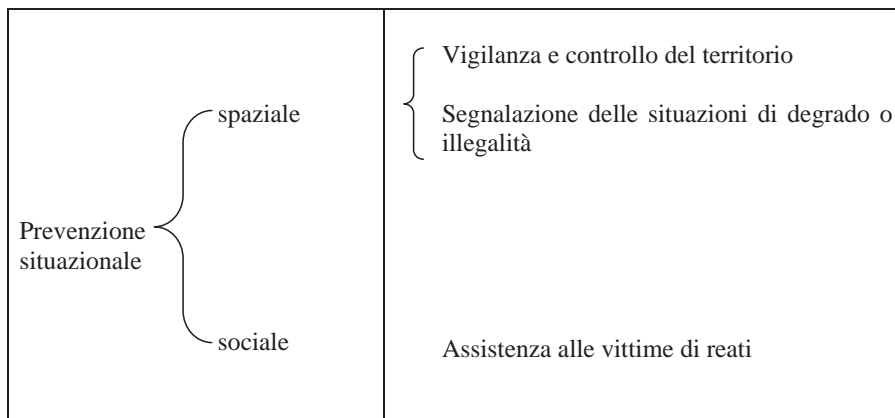
Tab. 2 - Progetti per la sicurezza presentati da enti del Lazio per aree di intervento.

	Prevenzione strutturale							Prevenzione situazionale				
	Prevenzione spaziale			Prevenzione sociale			Totale prevenzione strutturale	Prevenzione spaziale			Prevenzione sociale	Totale prevenzione situazionale
	Riqualificazione di aree urbane degradate	Ristrutturazione beni confiscati alla criminalità	tot.	Inclusione sociale	Educazione alla legalità	tot.		Vigilanza e controllo del territorio	Assistenza ed aiuto alle vittime di reati	Tot.	Segnalazione delle situazioni di degrado o illegalità	
ROMA	10	10	20	50	42	92	112	57	11	68	30	98
FROSINONE	5	1	6	16	13	29	30	12	10	22	7	29
LATINA	2	2	4	17	18	35	39	11	6	17	5	22
RIETI	4	0	4	6	4	10	10	6	1	7	3	10
VITERBO	2	0	2	13	4	17	19	23	1	24	2	26
TOTALI	23	13	36	102	81	183	219	109	29	138	47	185

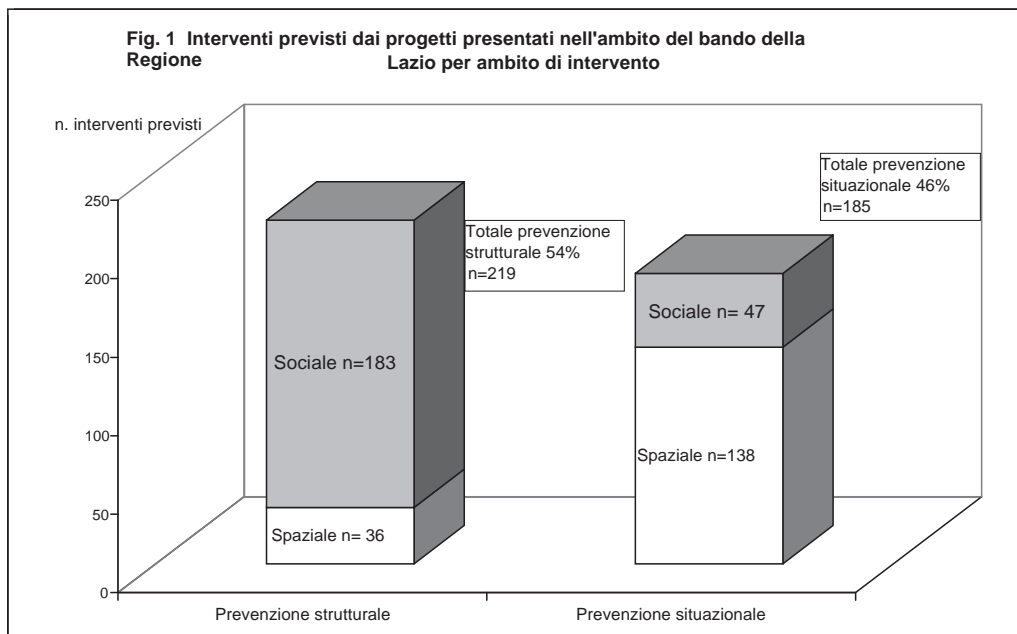
A partire dallo schema teorico esposto nel paragrafo precedente, abbiamo individuato 7 aree di intervento in favore della sicurezza urbana, distribuite tra la *prevenzione strutturale* e la *prevenzione situazionale*, l'una e l'altra nella duplice applicazione all'ambito *sociale* e a quello *spaziale* (v. tab. 3).

Tab. 3 I progetti presentati dagli Enti locali del Lazio suddivisi per prevenzione strutturale/situazionale, ambito sociale/spaziale, area di intervento

Funzione	Area di intervento	
Prevenzione strutturale	spaziale	Riqualificazione di zone urbane degradate
		Ristrutturazione di beni confiscati alla criminalità organizzata
	sociale	Inclusione sociale
		Educazione alla legalità



La dualità tra prevenzione strutturale e prevenzione situazionale trova una conferma empirica nella distribuzione tra le aree di intervento che fanno capo all'una e all'altra modalità. Con 219 interventi nell'ambito della prevenzione strutturale (54% del totale) e 185 (46%) nell'ambito di quella situazionale, le due modalità della prevenzione si distribuiscono in proporzioni sostanzialmente equilibrate (v. fig. 1).



Partendo dalla prevenzione strutturale nella sua applicazione spaziale, la prima area di intervento che incontriamo è la *Riqualificazione di aree urbane degradate*, la quale comprende 23 progetti dedicati alle infrastrutture che servono il territorio (piazze, piste ciclabili, aree verdi ecc.).

La seconda area della prevenzione strutturale spaziale è rappresentata dalla *Ristrutturazione di beni confiscati alla criminalità organizzata*, cui appartengono 13 interventi, 10 dei quali riguardano la provincia di Roma. Dei rimanenti, due vengono proposti nella provincia di Latina e uno in quella di Frosinone. I progetti mirano a creare centri di accoglienza (case-famiglia, in primo luogo), uffici per i servizi sociali o Strutture permanenti per la sicurezza.



Per quanto riguarda invece la prevenzione strutturale nella sua applicazione sociale, vi è l'area dell'*Inclusione sociale*, comprendente una serie di interventi (assistenza, mediazione, istruzione ecc.) che mettono in primo piano l'educazione al rispetto di regole comuni e al senso di responsabilità. Tra gli interventi volti a favorire l'inclusione sociale si annoverano: progetti di mediazione sociale e/o culturale sul territorio; corsi di lingua italiana per immigrati e iniziative per il loro inserimento/reinserimento nel mondo della scuola e del lavoro; attività lavorative per ex tossicodipendenti o detenuti; interventi di orientamento al lavoro per giovani a rischio devianza; piani di attività sportive e culturali per favorire la socializzazione dei giovani e promuovere l'interculturalità; iniziative di scolarizzazione in favore dei bambini rom; campagne di sensibilizzazione sulla sicurezza mirate a particolari categorie di persone (anziani, giovani); azioni dirette ad affrontare situazioni di disagio e realizzate da enti della tradizione locale o dal mondo associativo.

Sempre nella prevenzione strutturale applicata al sociale vi è poi l'area *Educazione alla legalità*, in cui sono compresi tutti i corsi di formazione diretti alle scuole sui vari aspetti della sicurezza, da quella stradale fino allo studio delle protezioni sociali previste dalla Costituzione. I corsi di formazione rappresentano, dopo la creazione di "Strutture permanenti per la sicurezza" e l'installazione di impianti di videosorveglianza, il servizio con più proposte (81).

Passando quindi alla prevenzione situazionale, nella sua applicazione spaziale la prima area è costituita dalla *Vigilanza e controllo del territorio*, la quale ha riscosso ampi consensi da parte dei soggetti promotori (109 interventi), probabilmente perché si traduce in prodotti di impatto immediato, con conseguente rafforzamento dei livelli di sicurezza percepita. Accanto all'installazione (o completamento) di sistemi di videosorveglianza, sono anche rilevanti le attività di controllo del territorio e segnalazione di fenomeni di disagio/degrado da parte di gruppi di volontari (9 proposte nelle province di Roma, Viterbo, Frosinone, Latina), il monitoraggio di aree boschive per prevenire illeciti ambientali, la creazione di unità mobili, il potenziamento degli interventi di pattugliamento della Polizia locale.

L'area *Segnalazione delle situazioni di degrado o illegalità* fornisce 47 progetti, 30 dei quali provenienti dalla Provincia di Roma. Si tratta dell'installazione di colonnine SOS, cioè dispositivi interattivi, dotati di telecamere, che consentono di mettersi in contatto con la



centrale operativa. Viene anche proposta la creazione di uffici dedicati ad accogliere le segnalazioni di situazioni di degrado o di illegalità e l'attivazione di numeri verdi.

Per quanto concerne invece la prevenzione situazionale nella sua applicazione sociale, a questa sottofunzione appartiene una sola area di intervento, *l'Assistenza alle vittime di reati*, interessata da 29 progetti, basati sulla creazione di sportelli *ad hoc* e di centri ascolto e consulenza psicologico-legale per le vittime di reati. Gli sportelli, così come i centri ascolto, sono spesso ubicati all'interno della Struttura permanente per la sicurezza ma possono essere anche itineranti.

Infine vi è, con ben 89 proposte, un'area di intervento particolare, la *Struttura permanente per la sicurezza integrata*, che comprende attività di prevenzione sia strutturale sia situazionale, e per questo è stata da noi scorporata dal conteggio di entrambe. Sono riconducibili alla prevenzione strutturale interventi riguardanti la predisposizione di linee-guida in materia di sicurezza, l'elaborazione di politiche di inclusione sociale, la creazione di laboratori per la mediazione dei conflitti, l'organizzazione di corsi di formazione. Alla prevenzione situazionale, invece, sono riconducibili le proposte relative alla creazione di osservatori e centri di ascolto destinati a ricevere le segnalazioni dei cittadini, alle azioni di monitoraggio e potenziamento del controllo del territorio, alla consulenza nella prevenzione dei conflitti.

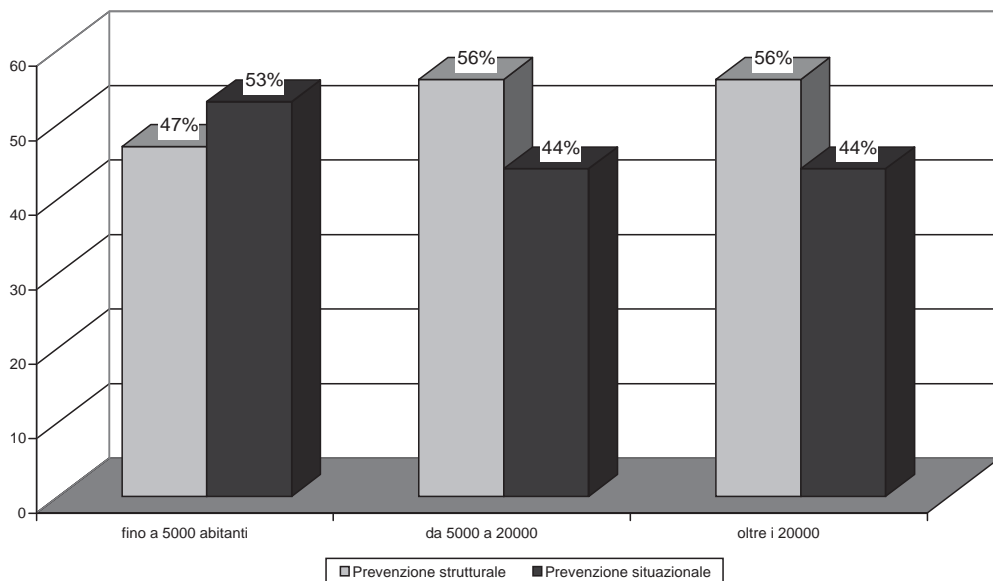
Una volta ultimato il censimento e la classificazione dei progetti, si è proceduto a verificare se la preferenza verso l'una o l'altra tipologia di policy fosse influenzata dalla dimensione demografica degli enti proponenti e/o dall'orientamento politico della giunta che li guida.

A questo fine sono stati considerati non tutti i progetti presentati, ma solo quelli che avevano come ente proponente un singolo Comune (escludendo quindi quelli presentati da associazioni, unioni di Comuni e Comuni in forma associata, Comunità montane, ecc.). In questo modo si è omogeneizzato il campione rendendo possibili analisi confrontabili tra loro. Dall'analisi sono stati esclusi i Municipi del Comune di Roma, in quanto la specificità della Capitale sconsiglia confronti diretti, soprattutto su un tema come quello della sicurezza che nelle aree metropolitane assume le forme di gran lunga più problematiche.

Per quanto concerne la dimensione demografica dei Comuni del Lazio, i promotori dei vari progetti sono stati inclusi in tre diverse classi demografiche: a) fino a 5000 abitanti, da 5000 a 20000 abitanti, oltre i 20000 abitanti.

La fig. 2 mostra come i Comuni minori tendano a preferire progetti nei quali sono maggiormente presenti interventi di tipo situazionale. Il 53 % degli interventi proposti dai piccoli Comuni sono infatti situazionali, mentre sia i Comuni medi che quelli grandi propongono progetti orientati prevalentemente ad interventi di tipo strutturale (in entrambi i casi il 56% degli interventi previsti dai progetti) (v. fig. 2).

Fig. 2 Preferenza verso la prevenzione strutturale o situazionale nei comuni del Lazio a seconda dell'ampiezza demografica



La maggiore propensione dei centri più piccoli a orientarsi, per produrre sicurezza, alla prevenzione situazionale, può essere attribuita a una sensazione di *isolamento istituzionale* maggiore di quella rilevabile nei centri medi e grandi, per non parlare della Capitale. Con l'espressione "isolamento istituzionale" intendiamo la sensazione dei piccoli Comuni di non



essere efficacemente collegati ad altre istituzioni, ad esempio a quelle preposte all'ordine pubblico. Tale sensazione, non disgiunta da una visione tradizionale dei fenomeni in atto nella società, può indurre a privilegiare la via "concreta" e "visibile" degli interventi sulle circostanze in cui si manifesta l'illegalità, rispetto a quella "aleatoria" e "remota" degli interventi sulle cause sociali che la determinano.

Accanto a questa motivazione dobbiamo anche considerare la scarsità dei mezzi di cui possono avvalersi i Comuni più piccoli. Disponendo di risorse particolarmente scarse, gli amministratori tendono ad orientarsi verso interventi più mirati e circoscritti ma dal sicuro impatto sulla cittadinanza.

Un'altra dimensione da non trascurare è la natura delle relazioni che si possono sviluppare all'interno di Comuni che non superano le 5.000 unità. E' evidente che in queste realtà la natura delle relazioni sociali è ancora di tipo comunitario (sostanzialmente "faccia a faccia", specie per le più contenute tra di esse). In comunità ristrette nelle quali il controllo sociale è di tipo diretto, ad esempio, non appaiono necessari programmi di educazione o di formazione particolarmente mirati. Viceversa nei centri più grandi, laddove i fenomeni devianti sono più frequenti e vistosi, il controllo "situazionale" delle minacce alla sicurezza appare più complesso e meno risolutivo, e non può essere separato da forme "strutturali" di prevenzione che comprendano anche interventi di (ri)socializzazione tesi ad arginare le devianze indotte dall'anomia sociale.

Il secondo ambito di approfondimento ha riguardato la relazione tra le policy prescelte e l'orientamento politico delle amministrazioni. Nella ricerca realizzata nel 1998-99 da Rossella Selmini (2000) nell'ambito del progetto "città sicure" della Regione Emilia-Romagna, e dedicata alle politiche della sicurezza attuate dalle città capoluogo nel nostro Paese, l'autrice affrontava tra l'altro la relazione tra l'orientamento politico delle amministrazioni e le loro policy in materia di sicurezza urbana. "Le esperienze ormai ventennali di altri paesi europei – scriveva – evidenziano una differenza che farebbe privilegiare ai governi di centro destra le misure di prevenzione situazionale, mentre i governi della sinistra tenderebbero ad affrontare le questioni di sicurezza accentuando gli elementi di prevenzione sociale" (Selmini, 2000: p. 61).



Dalle risultanze della sua ricerca, invece, le politiche di prevenzione situazionale non risultano appannaggio esclusivo delle giunte di centro-destra. Infatti, già alla fine degli anni Novanta in Italia “amministrazioni di centro destra e amministrazioni di centro sinistra utilizzano in maniera più o meno uniforme le varie misure che rientrano in questa categoria” (Selmini, 2000, p. 62; v. anche Cittalia, 2009, p. 155). Peraltro, dalla stessa ricerca emergeva che, se le giunte di centro-sinistra non avevano remore nell’adottare politiche di prevenzione situazionale, convergendo in questo con le scelte delle giunte di centro-destra, queste ultime (specie nel caso di città governate dalla Lega Nord) tendevano a privilegiare politiche di tipo situazionale rispetto a quelle di prevenzione sociale (Selmini, 2000, p. 71).

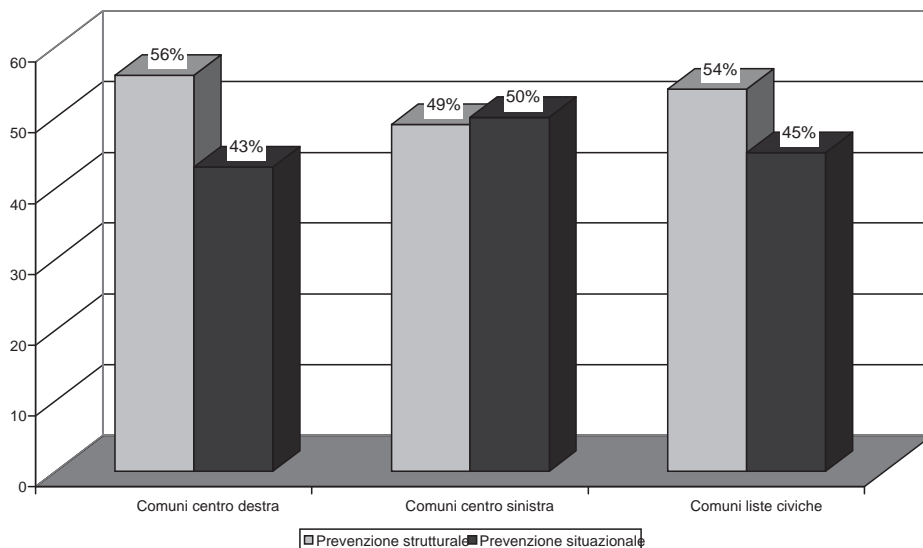
Mentre l’abbinamento tra giunte di centro-destra e attività di “controllo e sanzione” non appariva problematica in quanto non si discostava dalle altre esperienze europee, il peso del secondo tipo di scelte anche nelle giunte di centro-sinistra si spiegava secondo Cosimo Braccesi con la compresenza presso di esse di due opzioni di fondo: “Da un lato c’è chi vuole segnare con forza la differenza di compiti, tra amministrazione locale e amministrazione dello stato, nel governo della sicurezza. Così alla prima spetterebbero le attività di prevenzione comunitaria e sociale, e alla seconda quelle di controllo e repressione, con poche sovrapposizioni. Dall’altro c’è invece chi intende valorizzare, ai fini della sicurezza, anche le attività di controllo e sanzione proprie delle amministrazioni locali, una maggiore articolazione degli interventi ed una certa sovrapposizione di compiti tra amministrazioni di diverso livello”. Nel centro-destra, invece, la situazione è più omogenea: “Nella quasi totalità dei casi ci si concentra sulle sole attività di controllo, sia formale che tecnologico, e solo raramente gli interventi di prevenzione sociale vengono reinterpretati come interventi di governo della sicurezza. In pochi casi, rimasti isolati e perdenti nel confronto con i poteri dello stato, alcune amministrazioni si orientano a far svolgere alle polizie locali, in diretta concorrenza con le polizie nazionali, compiti di controllo e repressione della criminalità diffusa” (Braccesi, 2004, p. 263).

A dieci anni dall’effettuazione della ricerca promossa dalla Regione Emilia-Romagna, i risultati dell’analisi che ha avuto per oggetto le scelte delle amministrazioni locali nella Regione Lazio mostrano un’analogia e una differenza. Anche nel Lazio del 2008 gli enti locali di centro sinistra distribuiscono le loro scelte in misura sostanzialmente equa tra interventi di prevenzione strutturale e interventi di prevenzione situazionale. La novità è che – rispetto a

quanto rilevato da Selmini in riferimento al contesto nazionale del 1998-99 – oggi nel Lazio il centro-destra sta adottando interventi di prevenzione sociale in una misura notevolmente superiore rispetto a esperienze da esso compiute in altri luoghi e in altri momenti, approssimandosi in questo alle scelte del centro-sinistra.

Vediamo direttamente i dati che delineano questo quadro. Per quanto riguarda le amministrazioni di centro-sinistra, è da osservare come le loro proposte si suddividano praticamente a metà tra la prevenzione strutturale (39 interventi) e quella situazionale (40 interventi), confermando quindi, rispetto ad altre situazione del passato, un bilanciamento nelle giunte di centro sinistra fra le due funzioni costitutive della sicurezza. Il dato in controtendenza rispetto ad altri momenti storici e ad altre situazioni, invece, è quello relativo alle giunte di centro-destra, che nel 56% dei casi privilegiano la prevenzione strutturale a fronte del 44% dedicato alla prevenzione situazionale (v. fig. 3).

Fig. 3 Lazio: propensione per la prevenzione strutturale o per la prevenzione situazionale a seconda dell'orientamento politico del comune



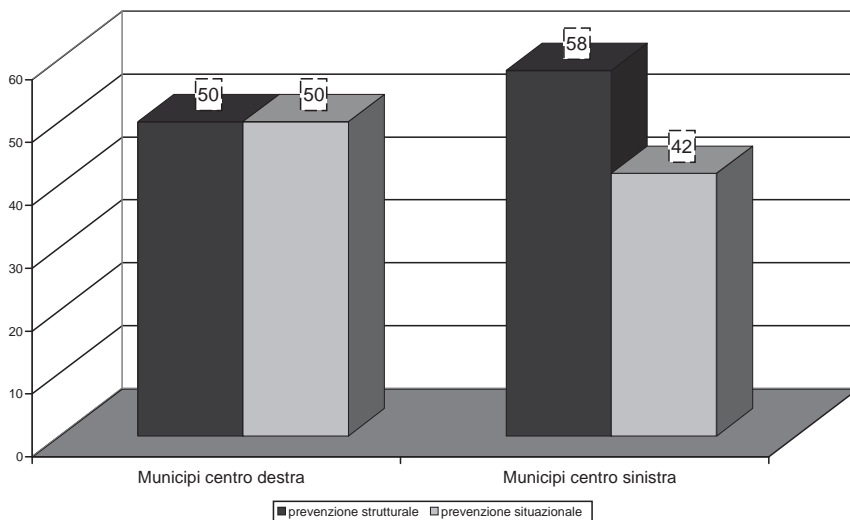


Dal bando emanato dalla Regione Lazio emerge dunque che in tema di sicurezza gli amministratori delle 135 istituzioni locali riflettono domande differenziate a partire dai rispettivi territori. Inaspettatamente, però, le differenze nel privilegiare la prevenzione strutturale ovvero la prevenzione situazionale non appaiono legate alla formula politica delle rispettive amministrazioni locali.

Diverso è il caso di Roma dove, al contrario, i progetti presentati dai Municipi sembrano essere significativamente influenzati dall'orientamento politico degli amministratori. Di certo la Capitale è coinvolta per così dire "in prima persona" nelle problematiche della sicurezza effettiva e percepita, ma è anche sufficientemente presidiata sul piano istituzionale (Corpi di polizia) e politico (fitta governance dei Municipi, testimoniata anche dai 36 progetti presentati da 18 su 19 degli stessi). Si tratta di risorse materiali e immateriali che non sono altrettanto disponibili negli altri Comuni della Regione, specie in quelli più piccoli, la cui domanda di rassicurazione si dirige verso gli strumenti più immediati e più visibili che sono quelli, nella misura in cui compete loro, del controllo del territorio e della dissuasione dell'illegalità.

Tra i Municipi romani sono quelli di centro sinistra a propendere maggiormente per interventi di prevenzione strutturale (di questo tipo il 58% degli interventi proposti nei progetti), mentre nei Municipi di centro destra gli interventi proposti si ripartiscono equamente fra le due tipologie individuate (v. fig. 4).

Graf. 4 Propensione per la prevenzione strutturale o per la prevenzione situazionale a seconda dell'orientamento politico del municipio



Questo divario fra capoluogo e resto del territorio regionale può essere spiegato in termini politici. Effettivamente in tema di sicurezza i due schieramenti di centro-sinistra e di centro-destra fanno proprie e comunicano nel discorso pubblico due differenti visioni politiche. Queste a loro volta generano, mediante gli interventi contenuti nei progetti, conseguenti proposte di policy.

Nel complesso del territorio regionale, invece, la classica visione di un centro-sinistra riluttante a interventi mirati a contrastare l'illegalità e quella di un centro-destra insensibile agli interventi che mirano a fare prevenzione sociale appare superata. In particolare nei Comuni laziali medio-grandi, la politica appare più attenta alla dimensione operativa dei progetti piuttosto che alla loro dimensione retorica, tanto che le differenze fra schieramenti politici appaiono più attenuate, mentre emergono in primo piano le differenze che rispecchiano la struttura (ad esempio in termini di dimensioni) delle comunità di appartenenza.



Ciò rappresenta una conferma e una novità rispetto alla ricerca realizzata 10 anni fa dalla Regione Emilia Romagna, pur con tutte le cautele imposte dal raffronto tra una singola Regione (il Lazio di oggi) e l'universo delle città italiane capoluogo oggetto della rilevazione di allora. Già in quel caso le amministrazioni di centro-sinistra, che storicamente sono state le prime a impostare politiche locali in tema di sicurezza, non mostravano preclusioni verso forme di prevenzione *anche* situazionale. La novità è rappresentata, nella nostra ricerca, dalla spiccata propensione delle giunte di centro-destra del Lazio – Province, Comuni, Municipi romani – a elaborare e proporre politiche di prevenzione strutturale. Allo stato attuale, è difficile dire se tale situazione dipenda dal fattore geografico (una regione dell'Italia di mezzo come il Lazio, che alla centralità territoriale unisce quella politico-istituzionale insita nell'ospitare la Capitale del Paese), ovvero dal fattore tempo (come se le politiche della prevenzione strutturale avessero guadagnato una crescente legittimazione anche agli occhi di chi inizialmente vi era meno propenso).

Rimane significativo che tutto ciò accada a livello locale nel mentre a livello nazionale la "grande politica", deputata a far quadrare con il bene sicurezza le complesse variabili di macroprocessi quali la globalizzazione, la crisi economica, i fenomeni migratori ecc., sceglie di ricorrere alla "linea dura". Evidentemente all'*overstatement* insito nel reato di immigrazione clandestina, nella (peraltro ridimensionata) costituzione delle ronde, nell'impiego dei militari delle Forze Armate in funzioni di ordine pubblico, nella strategia dei respingimenti degli immigrati clandestini, ecc. che caratterizza la *politics* nazionale come discorso pubblico e come attività legislativa e di governo fanno riscontro, sul territorio, forme di *policy* che privilegiano l'*understatement* di risposte pragmatiche e miste.



Bibliografia

- Amendola, G. (2009), *Il progettista riflessivo. Scienze sociali e progettazione architettonica*, Roma-Bari, Laterza.
- Barbagli, M., U. Gatti (2005), *Prevenire la criminalità*, Bologna, Il Mulino.
- Battistelli, F. (2008), *La fabbrica della sicurezza*, Milano, Angeli.
- Battistelli, F., L.F. Lucianetti (2010), "La sicurezza urbana tra *politics* e *policy*", in Pajno, 2010, pp. 75-110.
- Braccesi, C. (2004), "Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana", in Selmini 2004a, pp. 261-271.
- Cittalia (2008), *I piccoli comuni e la sicurezza. Analisi della percezione del senso di insicurezza dei cittadini nei piccoli comuni*, Roma, Cittalia-Fondazione Anci ricerche.
- Cittalia (2009), *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Roma, Cittalia-Fondazione Anci ricerche.
- Jacobs, J. (1961), *Vita e morte delle grandi città. saggio sulle metropoli americane*, tr. it. Torino, Comunità, 2000.
- Newman, O. (1972), *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, New York, MacMillan.
- Pajno, A. (2010) (a cura), *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli.
- Selmini, R. (2000), "Le attività di prevenzione: una premessa teorica", in *Quaderni di Città Sicure*, n. 20b, pp. 37-52.
- Selmini, R. (2004) (a cura), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino.