

**IL GOVERNO DEL BENE PUBBLICO DELLA SICUREZZA A  
BOLOGNA.  
ANALISI DI FATTIBILITA'**

**RAPPORTO DI SINTESI**

[ Prof. Massimo Pavarini ]

*Bologna: dicembre 2005*

# INDICE:

## INTRODUZIONE:

### IL GOVERNO DEL BENE PUBBLICO DELLA SICUREZZA: UN TEMA COMPLESSO

1. Glossario
- 1.1. Politiche di sicurezza
- 1.2. Governo del bene pubblico della sicurezza
- 1.3. La sicurezza come “bene pubblico”
2. Politiche “di destra” e “politiche di sinistra”
3. La specificità italiana
4. “Che fare?”
5. Sicurezza e differenza di genere e altro ancora
6. Dopo un anno di lavoro
7. Come leggere il presente Rapporto

## PARTE PRIMA:

### IL “CAMPO” SU CUI OPERARE

#### 1.a. – ALCUNI DATI DI REALTA’

- 1.a.1. “Alle spalle” una forte crescita della criminalità*
- 1.a.2. “Nel presente” una situazione relativamente stabile*
- 1.a.3. Alcune specificità criminali*
- 1.a.4. La criminalità organizzata non controlla il territorio, ma (forse) fa buoni e “leciti” affari*

- 1.a.5. Bologna non è (più) un'oasi tranquilla*
- 1.a.6. Città "postmoderna" e "edonistica"*
- 1.a.7. I bolognesi mettono al primo posto delle loro preoccupazioni l'insicurezza*
- 1.a.8. Preoccupazione per la situazione economico-sociale e preoccupazione securitaria rendono i cittadini "depressi"*
- 1.a.9. Sindrome invasiva e panico identitario di fronte ai processi immigratori*
- 1.a.10. Insofferenza ed indignazione*
- 1.a.11. La domanda di sicurezza chiede più "controllo del territorio"*
- 1.a.12. Legalità e bisogno di "riconferm (pedagogica) delle regole del gioco"*

## **1.b. - COSA POSSIAMO "REALISTICAMENTE" ATTENDERCI, A BREVE E MEDIO TERMINE**

### ***1.b.1. Le "vecchie" questioni di cui non ci libereremo***

- 1.b.1.1. I conflitti nell'uso dello spazio pubblico*
- 1.b.1.2. Tossicodipendenza e condotte illegali connesse all'uso e al mercato delle droghe*
- 1.b.1.3. Il mercato del sesso mercenario*
- 1.b.1.4. I rischi di vittimizzazione e l'andamento della criminalità "reale"*
- 1.b.1.5. Permanenza "plausibile" di alcune emergenze criminali "specifiche"*
- 1.b.1.6. Degrado ed atti di inciviltà*

### ***1.b.2. Le "nuove" emergenze di cui, con probabilità, dovremo occuparci nel breve e medio periodo:***

- 1.b.2.1. Se i flussi di immigrati irregolari dovessero aumentare*
- 1.b.2.2. La seconda generazione di immigrati*
- 1.b.2.3. I minori stranieri non accompagnati*
- 1.b.2.4. Espansione urbanistica e trasformazione della città*
- 1.b.2.5. Illegalità economiche e mercato del lavoro*

## **1.c. LA SICUREZZA E SCARSITA' DI RISORSE**

### **1.c.1. Penuria di competenze amministrative dei Comuni**

- 1.c.2. Limiti strutturali e contingenti della risorsa "poliziale"*
- 1.c.3. Crisi del welfare a livello locale*
- 1.c.4. Cultura e professionalità politico-amministrative ancora inadeguate*

## **1.d. DISORDINI "ARTIFICIALI" E MERCATI ILLEGALI**

## **2.-POLITICHE DI SICUREZZA A BOLOGNA**

- 2.1 Un breve sguardo al passato
- 2.2 Un errore di “fraitendimento”
- 2.3 L’impossibilità della coerenza “muscolare”
- 2.4 Qualche istruttive note sulle occasioni perdute

## **3. - LE COORDINATE POLITICHE DELLA PRESENTE AMMINISTRAZIONE**

- 3.1. Il governo della sicurezza nella mani del Sindaco
- 3.2. Il “modello integrato di sicurezza”
- 3.3. Condivisione sociale e concertazione

## **4. – IL “PUNTO DI VISTA GENERALE”**

## **5. – LA PROGETTUALITA’ “VIRTUALE”**

- 5.1. La sicurezza urbana non si interessa solo di criminalità
- 5.2. C’è bisogno di prevenire ma anche di reprimere
- 5.3. Si fa presto a dire prevenzione:
  - 5.3.1. *La prevenzione penale*
  - 5.3.2. *La prevenzione come azione politica*
  - 5.3.3. *La “nuova prevenzione”:*
    - 5.3.3.1. *La prevenzione situazionale*
    - 5.3.3.2. *La prevenzione comunitaria*
    - 5.3.3.3. *La prevenzione sociale*
    - 5.3.3.4. *Eppure, nonostante tutto*
- 5.4. La riduzione del danno
- 5.5. La nuova frontiera della mediazione

## **PARTE SECONDA:**

## **LE “RICADUTE” AMMINISTRATIVE**

**1. – LA “FRECCIA E IL TALLONE D’ACHILLE”**  
**2. - IL SINDACO**  
**E L’INTERFACCIA AMMINISTRATIVA**

- 2.1. Il Gabinetto del Sindaco
- 2.2. La Direzione del Settore politiche per la sicurezza

**3. - IL SETTORE POLITICHE PER LA SICUREZZA**

- 3.1. “Stand by” e demoralizzazione
- 3.2. Quale riforma?”
- 3.3. Quanto può ragionevolmente “uscire” dal Settore Sicurezza
  - 3.3.1. Rapporti con il volontariato
  - 3.3.2. Rapporti con i cittadini e i quartieri
  - 3.3.3. Attività sociali di prevenzione
- 3.4. Quanto deve restare, quanto deve essere potenziato e quanto di “nuovo” deve essere costruito

**4. - LA POLIZIA MUNICIPALE**

- 4.1. Inutile nascondersi il problema
- 4.2. “...la Polizia municipale di Bologna, caro Professore, fa storia a sé”
- 4.3. Dal “Reparto Sicurezza” al “Reparto antidegrado”:  
storia di un gruppo operativo “un po’ speciale”
- 4.4. Le nuove “auspicabili” funzione del Reparto

**5. - I QUARTIERI E LE POLITICHE DI SICUREZZA**

**6. - LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI SICUREZZA**

# **INTRODUZIONE:**

## **IL GOVERNO LOCALE DEL BENE PUBBLICO DELLA SICUREZZA: UN TEMA COMPLESSO**



## 1. Glossario

Cosa intendo per governo locale del bene pubblico della sicurezza?

Purtroppo nella realtà italiana – in carenza di una tradizione culturale del tema “sicurezza” – i pericoli di fraintendimento sono costanti. Meglio procedere ad alcune definizioni che, per quanto convenzionali, consentano comunque di intendersi.

### 1.1. Politiche di sicurezza

Nel documento approvato dalla riunione di Presidenza del Forum generale italiano per la sicurezza urbana nel giugno del 2005, viene offerta una definizione di “politiche di sicurezza” che mi soddisfa:

*“Le politiche di sicurezza riguardano l’intera popolazione, la qualità delle relazioni sociali e interpersonali, la qualità dell’ambiente urbano, mentre le politiche criminali riguardano solo la prevenzione e repressione di determinati comportamenti personali qualificati come reati. In sostanza, le politiche criminali sono solo una parte, più o meno rilevante a seconda dei contesti, delle politiche di sicurezza. L’equivoco nasce dal fatto che in Italia, anche per mancanza di esperienze diverse, per politiche di sicurezza si finisce per intendere le sole politiche di prevenzione e repressione della criminalità, tradotte in ‘sicurezza pubblica’ o ‘pubblica sicurezza’. In questo caso la lingua italiana non aiuta; chi parla francese o inglese ha due diversi termini per indicare, da un lato, la sicurezza urbana in senso ampio, dall’altro quella specifica che si riferisce all’azione della polizia contro la criminalità: securité e sureté in francese, safety e security in inglese.”*

Le politiche di sicurezza urbana includono quindi anche le politiche di prevenzione e repressione della criminalità, ma non si esauriscono in queste. Stante che nel contesto istituzionale italiano queste ultime appartengono “esclusivamente” ad agenzie pubbliche distinte dalle Amministrazioni locali, nel presente rapporto quando userò il termine “politiche locali di sicurezza” farò riferimento a quelle autonomamente agibili dalle Amministrazioni locali.

### 1.2. Governo del bene pubblico della sicurezza



Quando parlo invece di “governo del bene pubblico della sicurezza” intendo riferirmi al governo “unitario” sia delle politiche della sicurezza che delle politiche di prevenzione e repressione della criminalità. Governo unitario tra agenzie e poteri autonomi implica di necessità una strategia “integrata” nella produzione del bene pubblico della sicurezza. Nel nostra realtà istituzionale, questa è una necessità imprescindibile. Giova ricordare, al fine di rendere prudenti in certe comparazioni, che questo non avviene ovunque nel mondo, soprattutto in quelle realtà in cui chi ha il governo democratico di una città ha anche competenze più o meno ampie di ordine pubblico.

### *1.3. La sicurezza come “bene pubblico”*

Questione complessa e delicata. In effetti, la topica della sicurezza cittadina è sorta nella/dalla crisi dello stato sociale come questione prevalentemente “privata”, nel senso che il bene della sicurezza è stato originariamente inteso come risorsa “dei cittadini”.

Il passaggio dalla topica dell’ordine pubblico a quella della sicurezza cittadina implica, alle origini, un’enfasi sul diritto del cittadino alla sicurezza non più garantito dalla pretesa statale all’obbedienza del diritto, come dire che il diritto alla sicurezza è in sé altro o quantomeno esso non si esaurisce nell’obbedienza dei cittadini alle leggi dello Stato. Lo Stato si difende dalla criminalità perché anche storicamente in essa coglie sempre un attentato alla sua autorità; i cittadini vogliono difendersi della criminalità, perché essa attenta ai loro diritti. Come dire che attraverso l’ordine pubblico si garantisce la tranquillità pubblica, cioè dello Stato, mentre attraverso la sicurezza cittadina si proteggono sempre e comunque i singoli, i privati. E’ innegabile che siamo di fronte ad un tentativo di ri-appropriazione della società civile di quanto espropriato con fatica, fin dal suo processo di formazione originaria, dallo Stato. Siamo di fronte quindi ad una valenza privatistica, fortemente antistatualista.

La sicurezza è quindi originariamente tematizzata anche, se non soprattutto, come nuovo bene dei privati, cioè dei cittadini. Può essere infatti negoziata contrattualmente sul mercato che offre prestazioni private di sicurezza (vedi polizie private e sistemi privati di sicurezza situazionale); e consente opportunità di trovare soddisfazione in modalità altrettanto private (ad esempio, nella mediazione tra vittime ed autori di reato).

La sicurezza cittadina come diritto “privato” dei cittadini si palesa però come risorsa scarsa. La sicurezza cittadina come risorsa “privata” è ontologicamente limitata, perché chiamata a soddisfare bisogni che si determinano all’esterno del sistema di produzione della sicurezza stessa: solo i soggetti contrattualmente più forti quindi riusciranno ad accaparrarsi quote

consistenti di sicurezza, a scapito ovviamente degli attori sociali più deboli. E le cose certo non cambiano se si conviene che la sicurezza debba essere disegualmente distribuita in ragione del peso politico degli attori in competizione “democratica”. Come dire: la sicurezza delle maggioranze a scapito delle minoranze.

Assumere invece il bene della sicurezza come “bene pubblico” significa operare per la tutela dei diritti di tutti. La sicurezza non è pertanto un “nuovo” diritto, ma lo stato di benessere che consegue alla tutela dei diritti di tutti. Una sorte di rivoluzione copernicana: il tema della sicurezza cittadina si converte pertanto dalle politiche volte a soddisfare “il diritto alla sicurezza” a quelle orientate a garantire “la sicurezza dei diritti”.

## 2. Politiche “di destra” e politiche “di sinistra”

Il governo del bene pubblico della sicurezza (e quindi anche quello locale) è fondamentalmente vincolato con le politiche di *welfare*. Infatti, l’idea di come governare il disordine delle città è una topica che rinvia alla fede del primato della politica sul mercato. Detto diversamente ed estremizzando per ragione di semplificazione: politiche neoliberiste non sono ontologicamente interessate a politiche di sicurezza. Esse infatti confidano nell’ordine del mercato stesso, cioè nella qualificazione della sicurezza come bene essenzialmente privato e pertanto non hanno un’idea di ordine da contrapporre al disordine. Esse, affatto paradossalmente, accettano “questo” disordine come inevitabile.

Il tema del governo pubblico della sicurezza – per eccellenza problema politico – rischia, nella attuale contingenza politica, di sfuggire alle capacità della *ars politica*. Dall’agenda della politica non ne escono il panico sociale e la domanda sociale di sicurezza - nel senso che sempre più questi fenomeni sono di sentita preoccupazione per il sistema politico, a ragione timoroso che su questi problemi si giochi la questione nodale del consenso -, ma appunto non è affatto scontato che “la politica” riesca a produrre capacità di governo dei problemi stessi. A tutt’oggi il governo del bene pubblico della sicurezza è per la politica una “scommessa”.

## 3. La specificità italiana

La prorompente emersione del tema securitario in Italia soffre di peculiarità. Se da un lato, anche l’Italia di questi ultimi quindici anni incontra alcune emergenze che sono proprie di tutto il mondo occidentale (crisi del sistema della giustizia penale, diffondersi di sentimenti di deprivazione relativa,

nuove povertà, crisi identitaria nei confronti degli immigrati, micro-criminalità predatoria diffusa, ecc.), dall'altro lato il nostro Paese impatta con questi problemi in maniera *naïf*, privo di ogni memoria di politiche di controllo sociale, semplicemente perché esse non sono mai state prodotte. Esse non hanno mai fatto parte delle politiche dello stato sociale: in Italia il controllo sociale è sempre stato affidato al solo sistema penale.

Senza che questo debba fungere da giustificazione alle incapacità del sistema della politica, è comunque comprensibile come questo non riesca ad intendere il *novum* e pertanto si atteggi come semplicemente e drammaticamente “stupito”, con tutto quanto ne consegue a livello di capacità reattiva e propositiva.

E qui a mio avviso si pone la questione nodale. Il governo della sicurezza (anche e soprattutto nella sua dimensione locale) si pone nell'Italia di questi ultimi quindici anni al di fuori di culture e prassi di controllo sociale. Ripeto: culture e prassi di controllo sociale da “maturo” stato sociale.

La questione securitaria è un problema politico solo per una cultura politica capace di pensare e costruire un ordine sociale diverso dal presente disordine. E qui la mia nota sofferta: le forze politiche progressiste di fronte alla crisi del vecchio stato sociale e agli effetti da questa crisi determinati, si sono mostrate per ora incapaci di elaborare una nuova idea di ordine sociale.

Ritorniamo quindi a temi classici della politica: quale ordine al presente disordine?; come governare politicamente i processi di trasformazione verso un nuovo ordine?; come rendere egemonica - e quindi come socialmente orientare la collettività verso - l'idea di un nuovo ordine?

Temi della politica - meglio del primato della politica, come con orgoglio si diceva un tempo - e purtroppo temi che la politica riformatrice si mostra in grosso ritardo e grave difficoltà ad elaborare. A ben intendere la drammaticità dell'attuale contingenza politica sta tutta in questo ritardo della politica sulle trasformazioni in atto. Se così non fosse, neppure sarebbe emersa la questione della sicurezza.

#### 4. “Che fare?”

Come “tecnico” della questione - non saprei come altrimenti definirmi anche se questa identità professionale mi sembra a volte eccessiva - ho progressivamente maturato il convincimento su poche, pochissime cose “in

negativo”, cioè su alcune cose che una forza politica progressista non dovrebbe mai fare in tema di sicurezza.

In sintesi e con parole semplici:

✓ Rassegniamoci. Il tema della sicurezza ci accompagnerà per molto tempo ancora. Se esso è nella sua essenza null’altro del modo in cui oggi socialmente vengono costruiti, nella realtà e nell’immaginario collettivo, i problemi connessi ai processi di trasformazione in atto, sarebbe un imperdonabile errore aspettare che la “moda” passi. Anche se *oborto collo*, conviene farsene carico.

✓ Ma non illudiamoci neppure che il recupero della politica progressista possa essere repentino sul tema, nel senso che essa sia in grado di ritradurre e pertanto decostruire il tema della sicurezza nell’azione di governo verso un nuovo ordine. Appunto: questo sarebbe l’obiettivo, ma non è affatto scontato l’esito. Voglio dire che per un certo lasso di tempo forse ci dovremo accontentare di fare meno errori possibili (una sorta di riduzione del danno della politica!), piuttosto che presumere di centrare l’obiettivo.

✓ Uno degli errori che non si dovrebbero mai fare è quello di assumere il tema della sicurezza come un problema che si può risolvere. So bene che da questo verso l’orecchio della politica non ama sentirci, ma si dovrà abituare a non essere più sorda. Non tutti i problemi possono essere risolti. Per la buona ragione che o non sono problemi o sono problemi mal posti. E quello della sicurezza è tanto un non-problema quanto un problema mal posto. Non c’è *farmacum* perché non c’è malattia da cui difendersi. Affrontare l’elettorato promettendo di dare sicurezza, vuol dire garantirsi il sicuro insuccesso nel turno elettorale successivo. La sicurezza è un tema (o il tema) di governo complessivo della città. Si può e si deve governare la sicurezza senza dover promettere di sconfiggere l’insicurezza. “Farsi carico” (*to care*) non vuol dire risolvere. Piuttosto che promettere la soluzione di problemi ancora in buona parte irrisolvibili, meglio promettere e convincere socialmente su come si governeranno i problemi, cioè convincere sul “metodo”.

✓ Ma farsi carico vuol dire comunque scegliere un punto di vista. Anche le politiche maltusiane si facevano carico della miseria “da un certo punto di vista”, appunto quello indicato dal geniale ricettario di come cucinare e servire a tavola i bambini poveri irlandesi! La sicurezza, se è bene dei privati, è bene scarso e concorrenziale, come ho in precedenza detto. E allora quale ordine politico di priorità? L’opportunismo politico segna ovviamente il centro, le grandi classi medie, appunto dove si decidono le maggioranze politiche. Temo che sotto la lente della questione

sicurezza le classi medie si rivelino o assai più composite o troppo ampie per essere prese complessivamente in carico. Penso quindi che la questione sia ben diversa: bisogna che progressivamente le forze politiche progressiste declinino la sicurezza come “bene pubblico”, cioè di tutti e per tutti. Lo so, non è assolutamente facile, ma ancora una volta necessario. E la sicurezza può essere intesa e governata come bene pubblico solo nella produzione di maggiore “sicurezza dei diritti di tutti”, *in primis* di coloro - i più deboli - che soffrono di minore tutela dei propri diritti. Da intendere non è poi tanto difficile: bisogna agire politicamente in senso esattamente contrario a quello del governo della sicurezza come bene privato. Se volete, lo riduco in uno slogan: la sicurezza come bene pubblico si produce e governa ampliando gli spazi di agibilità dei diritti, cioè affatto paradossalmente ampliando la cultura e le occasioni di assunzione dei “rischi”. Se la politica della sicurezza come bene privato convince a ridurre i nostri diritti per correre meno rischi, la politica della sicurezza come sicurezza dei diritti di tutti, convince a correre più rischi per garantire di più l’esercizio dei nostri diritti.

✓ Proprio il tema per eccellenza politico - la sicurezza - dovrebbe essere governato in termini non ideologici, o quantomeno meno ideologici. Non dico banalmente pragmatici, ma in termini laici sì. Voglio dire che infinite questioni di disordine sociale sono prodotte o amplificate dal “volontario” e colpevole disordine determinato artificialmente dal processo definitorio che li colloca nell’area dell’illegalità. I grandi mercati illegali della droga, della prostituzione, del gioco d’azzardo sono diventati emergenze securitarie perché si è voluto che tali fossero. E per uguale volontà, ma di segno contrario, tali non sarebbero.

✓ Si dice, e in parte concordo, che l’Italia ha potuto fare a meno di politiche pubbliche di controllo sociale (e in qualche modo anche di politiche sociali sviluppate), perché la disciplina sociale era in parte garantita dalla presenza di un forte e diffuso “capitale sociale”. *In primis* la famiglia, ma non solo: l’associazionismo, il volontariato ed altre formidabili reti. Tutto vero, come vero che questo capitale sociale si è, se non depauperato, certo trasformato. Ma il tema rimane: è possibile ancora confidare - e in che modo - che il capitale sociale si appropri di funzioni disciplinari?; è possibile ancora sollecitare e quindi governare questo patrimonio in una prospettiva di progressiva riduzione dell’egemonia statale nelle politiche di disciplinamento sociale? Onestamente ignoro se tutto ciò sia (ancora) possibile, ma certo mi sembra si faccia ben poco politicamente per mettere di nuovo in gioco queste risorse.

✓ Infine i quadro della grandi riforme, in assenza delle quali temo che ben poco si possa altrimenti fare. Pensiamo, ad esempio, alle le forze di polizia. Il paese delle mille e una polizie, ha una cultura poliziale di controllo del territorio ancora deficiente, per quanto in forte trasformazione.

Ma esiste poi anche il tema della riforma della giustizia penale, oramai al collasso come quella civile; della normativa sull'immigrazione, a mio avviso sciagurata su più fronti; ecc.

### **5. Sicurezza, differenza di genere e altro ancora**

Dobbiamo al movimento delle donne avere posto perentoriamente la centralità della differenza di genere nelle politiche di sicurezza. Sappiamo che la donna è il soggetto "insicuro" per definizione: e non tanto perché sia sempre e più vittimizzata degli uomini e neppure perché a ragione si senta più insicura degli uomini. E' che le donne da sempre sono state oggetto di una costruzione sociale che le ha costrette a vivere gli spazi pubblici come spazi pericolosi, le ha educate a non correre rischi e a trovare protezione nello spazio privato. E al fondo di questa costruzione del pericolo declinato al femminile, è dato cogliere lo stato di riduzione dei diritti o di godimento non pieno dei diritti delle donne, da quelli politici a quelli sociali.

Come ama dire l'amica Tamar Pitch "*una città sicura per le donne è una città sicura per tutti*". Purtroppo questa città (ancora) non esiste.

Non si tratta quindi di elaborare e implementare azioni di governo della sicurezza "speciali" per il genere femminile. O meglio: questo non è sufficiente. Si tratta invece di declinare la differenza di genere all'interno di tutte le politiche di sicurezza, come il punto di vista che consente di produrre sicurezza per tutti.

### **6. Dopo un anno**

Dopo un anno di intenso lavoro all'interno dell'Amministrazione del Comune di Bologna, ho capito che i problemi non si collocano solo a livello politico, vale a dire per le difficoltà della politica di assumere il tema del governo del bene pubblico della sicurezza, ma si pongono, e severamente, anche a livello di azione amministrativa. E tra i due piani si determina un'ulteriore sinergia negativa.

In estrema sintesi: il governo amministrativo a livello locale [forse non diversamente di quello nazionale] è – nella migliore delle ipotesi (ripeto: nella migliore delle ipotesi) - capace di operare se e in quanto possa agire funzionalmente rispetto ad una sfera predeterminata di competenze e con riferimento a servizi tecnico-professionali già attivi e affidabili. Diversamente detto: l'*input* politico che deve arrivare al sistema amministrativo perché questo passa rispondere con un grado soddisfacente di adeguatezza deve essere "formulato" nei termini di "comprensione" e di "leggibilità" dal sistema stesso.

Il che significa, quantomeno, che l'*input* faccia riferimento ad un'azione attivabile da un ufficio competente attraverso un servizio già operante. Altrimenti: o il sistema amministrativo non registra l'*input*, o lo registra, ma lo riconosce come incongruo e pertanto non si attiva, ovvero risponde erroneamente e confusamente.

Il consolidamento nel tempo delle prassi amministrative, consente alla macchina amministrativa dell'ente locale di essere attivata adeguatamente nella maggioranza dei casi. La divisione delle competenze e delle risorse (economiche, professionali e tecniche) a livello assessorile risponde con sufficiente coerenza ai bisogni di governo amministrativo a livello locale.

Il problema si pone, determinando sofferenza, quando l'*input* politico risulta illeggibile o equivoco dal sistema amministrativo stesso. Purtroppo l'emergenza securitaria determina ancora – e non so dire per quanto ancora – la produzione di *input* politici non immediatamente congruenti al sistema di attivazione amministrativa. L'ipotesi più ricorrente si presenta nei confronti di domande di azione amministrativa complesse che comportano una radicale trasversalità rispetto all'assetto delle competenze assessorili esistenti.

Semplificando, potrei dire: il governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale necessita di progettualità “originali” che si costruiscono disarmonicamente rispetto all'assetto amministrativo delle competenze.

Le soluzioni – che io valuto assolutamente insoddisfacenti a livello amministrativo - che si sono in questa ultima decade determinate in Italia sono prevalentemente tre:

✓ In alcuni casi, si è creato un assessorato *ad hoc*, assessorato alla sicurezza o alla vivibilità urbana che dir si voglia. In affetti non si è poi inteso di quali competenze specificatamente dotarlo: sovente si è provveduto a “rosicchiare” porzioni di competenza più o meno ampie da assessorati “visti” come più contigui: quelle dei servizi sociali, ad esempio, ma non solo.

✓ In altri casi, poi, in una logica sicuramente più estremistica di azione amministrativa reattiva ben più che proattiva, la competenza si è costruita prevalentemente sulla polizia urbana. Una sorte di “assessorato della/alla polizia locale”, con poche altre competenze di “contorno”.

✓ Ed infine: non si è creato un assessorato specifico, ma si è conferito una delega “aggiuntiva” alla sicurezza a qualche assessorato “storico”.

Come è dato intendere, le esigenze funzionali dell'apparato amministrativo hanno operato tagliando, sul “letto di Procuste”, una fetta di competenza funzionale più o meno ampia, “scippando” funzioni e risorse ad altri. Come

dicevo: risposta insoddisfacente, anche se comprensibile. Insoddisfacente, per la ragione semplice che il governo della sicurezza coincide con il governo complessivo della città, e non con una sua porzione, più o meno ampia. Comprensibile, perché quantomeno si determina la visibilità anche amministrativa e non solo politica del centro di imputazione delle domande di sicurezza.

La scelta operata dal presente governo della città di Bologna è sotto questo profilo virtuosa. La delega ai problemi della sicurezza è nelle mani del Sindaco. Questi è il solo a potere attivare trasversalmente tutte le competenze assessorili, che sono appunto competenze dallo stesso delegate. In quanto nelle mani del Primo Cittadino, il governo locale del bene pubblico della sicurezza può essere ed “apparire” non come oggetto di nuova competenza funzionale - come se la sicurezza fosse improvvisamente diventato un nuovo bene meritevole di tutela – quanto il risultato o valore aggiunto del buon governo della città nel suo complesso. Ma anche in questa situazione ideale, l’assoluta legittimità dell’agire del Sindaco attraverso le diverse competenze delegate non si traduce sempre e felicemente nell’efficienza amministrativa dell’azione stessa. Il Sindaco e la stessa Giunta nel suo complesso possono condividere un progetto e accedere alla “tastiera” avendo in mente un “motivo”, ma non è scontato che l’insieme dei servizi attivati siano poi in grado di riprodurla fedelmente e senza stonature.

## **7. Come leggere il presente Rapporto**

Mi occupo scientificamente del tema della sicurezza/insicurezza cittadina da quindici anni. Più onestamente: mi occupo anche di questo. Nel 1991 e per quattro anni ho diretto una rivista “divulgativa” e pionieristica per il nostro Paese che si proponeva di introdurre nel dibattito politico il tema del governo locale della sicurezza: “Sicurezza e territorio”. Dal 1994 fino al 2000 sono stato coordinatore del Comitato scientifico del Progetto della Regione Emilia-Romagna, “Città sicure”. Ho diretto e prodotto numerose ricerche empiriche su diversi aspetti correlati all’insicurezza delle città, diversamente finanziate da enti locali e Università. Ho lavorato su queste tematiche anche all’estero.

Quando nell’ottobre del 2004 il Sindaco Sergio Cofferati mi ha chiesto se ero interessato ad una consulenza scientifica sui tema della sicurezza per la città di Bologna, ho accettato ponendo una sola condizione: che mi fosse consentito per un intero anno vivere “dall’interno” della macchina amministrativa comunale le emergenze securitarie. Solo così avrei potuto tentare di cucire un abito su misura per la mia città. Questa mia condizione fu accettata e di questo sinceramente sono grato al Sindaco e all’intera Amministrazione comunale. Per un anno ho vissuto giornalmente dentro la macchina comunale. Ho appreso molte, moltissime cose. Per me, il saldo è quindi positivo: esco da questa avventura sapendone di più. E con estrema umiltà e certo anche timoroso di



deludere, con questo Rapporto desidero aiutare la mia città e questa amministrazione a progredire nella cultura politica ed amministrativa di governo del bene pubblico della sicurezza.

Quello che segue è un Rapporto “scientifico”, ma rivolto a chi ha il governo politico ed amministrativo di Bologna. Ho fatto di tutto perché fosse comprensibile a chi sui problemi deve politicamente ed amministrativamente agire. Non è quindi un Rapporto per la comunità accademica.

Con la massima attenzione possibile ho sempre distinto “i fatti” dalle mie “personali” visioni del mondo. Non è sempre facile, in assoluto forse impossibile, ma confesso di essermi impegnato “al meglio” nel distinguere il livello descrittivo da quello valutativo.

Ho cercato la semplicità nell’esposizione.

Mi sono imposto la massima sinteticità. Nella sua prima stesura questo Rapporto superava le 300 pagine, cioè era “obbiettivamente” illeggibile per chi professionalmente è chiamato a governare una città e non, come il sottoscritto, a leggere le “idee” dei colleghi. Quindi ho riscritto il tutto, ponendomi il limite delle 100 pagine o meglio delle 40.000 parole. Credo di esserci riuscito abbastanza bene.

Ogni affermazione “sui fatti” è rigorosa, nel senso che è documentata, anche se non ho voluto appesantire questo lavoro di sintesi con note, citazioni di fonti, grafici e tabelle. Ma se richiesto, su ogni punto trattato posso “mostrare i dati e dare i numeri”.

**PARTE PRIMA:**  
**LA COSTRUZIONE SOCIALE DELLA  
SICUREZZA A BOLOGNA**



# 1. - IL “CAMPO” SU CUI OPERARE

## *1.a. - ALCUNI DATI DI REALTA’*

Per quanto Bologna non goda – come altre città italiane ed emiliano-romagnole - di rilevazioni costanti e puntuali e di medio-lungo periodo sui tre grandi profili su cui può definirsi la “questione sicurezza” – vale a dire: tassi di criminalità-delinquenza, tassi di vittimizzazione e percezione sociale dell’insicurezza -, possediamo comunque informazioni da ricerche empiriche scientificamente valide sufficienti per tentare con relativo grado di attendibilità la descrizione del presente e per osare, correndo inevitabili ma controllabili rischi di predittività, alcune prognosi almeno per il futuro più prossimo, vale dire non oltre il termine del presente mandato politico-amministrativo.

La natura del presente rapporto mi esime dal citare, di volta in volta, le fonti statistiche e di ricerca, per altro sufficientemente conosciute dagli addetti ai lavori e di procedere quindi per estrema sintesi.

### *1.a.1. “Alle spalle” una forte crescita della criminalità*

A fare corso dagli inizi degli anni settanta del secolo scorso, Bologna – e in ciò non diversamente della maggior parte delle città italiane – ha registrato un significativo aumento dei reati denunciati (*indice di delittuosità*) sia contro il patrimonio che contro la persona. In particolare l’incremento della delittuosità ha conosciuto due impennate, esattamente a metà degli anni settanta e dalla metà degli anni ottanta fino ai primi anni novanta. Poi dalla metà degli anni novanta, per il seguente decennio, l’indice di delittuosità è rimasto sostanzialmente costante (intorno alle 40.000 denunce annue). Recentemente – primi di novembre 2005 – il Questore di Bologna ha dichiarato in più occasioni che nell’ultimo anno si sarebbe determinato un significativo decremento delle denunce. Non ho ragione per dubitare di ciò, ma in verità non ho altri elementi di valutazione che le sole dichiarazioni del Questore. In verità la ricerca

vittimologica parrebbe contraddire questo dato ottimistico, registrando un incremento di 6 punti percentuali nel tasso di vittimizzazione tra i cittadini bolognesi nell'ultimo anno (rilevazione del 2005 sui dati della rilevazione del 2004).

### ***1.a.2. “Nel presente” una situazione relativamente stabile***

Pur consapevoli che gli indici di delittuosità non sono in grado di registrare la criminalità reale e ciò in ragione del peso determinante della propensione denunciataria dei cittadini, possiamo però convenire che la variazione nella propensione denunciataria è nel breve-medio periodo relativamente stabile per cui è ragionevole assumere gli indici di delittuosità e la loro variazione nel tempo come sufficientemente rappresentativi dell'andamento della *criminalità reale* – cioè di quella *manifesta* più la c.d. *cifra oscura* - nella città di Bologna. Dalle ultima rilevazione (2005) risulta che circa un bolognese su cinque è stato vittima negli ultimi 12 mesi di un qualche fatto di reato, quasi il doppio di quanto si è registrato tra i cittadini nel resto della provincia bolognese e sicuramente molto di più (anche se non lo possiamo affermare con riferimento al 2005) rispetto al resto dei cittadini emiliano-romagnoli. Quindi, assai indicativamente e sommariamente, i reati di cui sono vittime annualmente i cittadini bolognesi (i soli residenti e non i *city users*) dovrebbe aggirarsi sulle 70.000/80.000 unità; cifra sufficientemente congruente all'ammontare delle denunce (40.000) e che stimerebbe pertanto la *propensione denunciataria* dei nostri concittadini intorno al 60%. Ovviamente, inutile forse precisarlo, questi cifre indicative, ma realistiche, riguardano solo i c.d. “delitti con vittima” e quelli in cui le vittime percepiscono di essere tali (e quindi, da un punto di vista criminologico, una contenuta minoranza tra tutti i fatti penalmente rilevanti).

### ***1.a.3. Alcune specificità criminali***

Per quanto non sia possibile confrontare i tassi ponderati di delittuosità e di criminalità presunta nel suo insieme nelle diverse città italiane, per alcuni reati tra i più significativi possiamo confrontare Bologna rispetto ad altre centri metropolitani. Oggi Bologna registra un tasso particolarmente elevato di lesioni dolose denunciate; si colloca ancora tra le primissime città d'Italia per i borseggi; vede invece in forte decremento gli indici degli scippi, ma in questo seguendo un andamento decrescente a livello nazionale; registra, poi, una crescita sensibile nei furti nei negozi, incremento peraltro registrabile in quasi tutte le città di dimensioni comparabile a Bologna; dal 1990 segna un *trend* calante nei furti in appartamento; in decisa diminuzione poi i furti di autovettura e furti su autoveicoli; le rapine contro banche ed uffici postali si mantengono comparativamente alte a Bologna rispetto alle altre città italiane anche se negli ultimi anni in lieve contenimento. Bologna, poi, è una città in cui è

particolarmente elevato il consumo e quindi lo spaccio di droghe illegali, ma essendo lo spaccio un “delitto senza vittime” e quindi ovviamente non denunciato, possiamo indurre la forte presenza di una criminalità connessa al mercato delle droghe vuoi dall’indice dei fermi, arresti, condanne di spacciatori e sequestri di droga operati dalle forze dell’ordine e dalla magistratura, vuoi dal numero dei tossicodipendenti problematici presi in carico dei servizi, tutti indici che segnano Bologna come una città assai problematica sotto questo profilo.

***1.a.4. La criminalità organizzata non controlla il territorio, ma (forse) fa buoni e “leciti” affari***

Se le informazioni attendibili che concernono la criminalità comune, predatoria e di strada sono ancora relativamente “deboli” per consentire di dettagliare con maggiore accuratezza la questione della sicurezza “oggettiva” a Bologna, per quanto concerne la criminalità organizzata e/o la criminalità dei potenti e le connessioni tra queste a Bologna, le nostre conoscenze sono ancora più lacunose, al punto di potere scientificamente dire ben poco. Parrebbe – ma uso il condizionale – doversi escludere la presenza di organizzazioni criminali “forti” in grado di controllare il territorio, mentre è ragionevole sospettare l’attenzione della criminalità organizzata su Bologna come luogo di investimenti di capitali illeciti, nonché la collisione di questa con alcune forme di economia “grigia” autoctona. Ma appunto: sospetti, pochi dei quali hanno trovato, per ora, una conferma giudiziaria. Ciò ovviamente non esclude aprioristicamente che Bologna sia sotto questo profilo effettivamente non problematica, ma certo così, a tutt’oggi, ancora appare.

***1.a.5. Bologna non è (più) un’oasi tranquilla***

Sotto il profilo, quindi, della criminalità – almeno per quel poco e tanto che possiamo dedurre dalle fonti statistiche – Bologna ha subito nell’ultimo ventennio un significativo processo trasformativo, in parte analogo a quanto occorso nelle altre città del Nord, tale da renderla ben diversa dal rassicurante quanto diffuso stereotipo che la vorrebbe “un’oasi tranquilla”. Ovviamente non è e né potrebbe presumere di essere un’eccezione. Di più: sotto alcuni profili criminologicamente significativi, Bologna è progressivamente diventata e tuttora è una città problematica. Non certo tra le più problematiche d’Italia, ma sicuramente con seri problemi.

***1.a.6. Città “postmoderna” e “edonistica”***

Ma la questione della sicurezza a Bologna non può essere a pieno intesa solo con riferimento ai problemi criminali in senso proprio, che peraltro – come

abbiamo visto – sono presenti. Bologna è una città che soffre in modo particolarmente accentuato di livelli significativi di degrado sociale e di presenza massiva di condotte devianti, sia pure non sempre né necessariamente criminali. E oggi la scienza criminologica più avveduta sa bene che la questione securitaria non è circoscrivibile solo e unicamente alle definizioni legali di criminalità. In particolare Bologna soffre di latenti ed espliciti conflitti nell'uso degli spazi pubblici tra popolazioni diverse e con stili di vita confliggenti: una popolazione residente sempre più anziana da un lato, la presenza massiva di *city users*, la comunità di giovani studenti, la repentina crescita di popolazioni immigrate, ecc. Ovviamente tutto questo non ha un gran che a che vedere con la questione della sicurezza dalla criminalità a Bologna, ma non del tutto: la forte presenza di giovani universitari, ad esempio, dota certo di una vitale risorsa – economica e culturale - la città, ma nel contempo la caratterizza per la presenza di un universo sociale che in quanto giovane ha una propensione alle condotte devianti particolarmente spiccata; e lo stesso sembra potersi dire per gli immigrati, soprattutto se irregolari. Ma anche quando volessimo trascurare le ricadute possibili sul rischio criminale vero e proprio, la dimensione economica, storica, culturale e sociale di Bologna la rende assai diversa da altre città italiane di comparabili dimensioni. La sua specificità sta proprio nella sua particolare vocazione “edonistica”, tale forse da farne uno dei pochi esempi di città postmoderna nel nostro Paese. Città ricca, ma storicamente non segnata dall'egemonia e dalla disciplina della “grande fabbrica”, è da lungo tempo conosciuta come città accogliente, accattivante, vivace, conviviale, “godereccia”, nottambula, capace di offrire opportunità ampie di “fruizione” anche se non soprattutto a chi la consuma occasionalmente. Bologna, che non è mai stata e ancora non è meta significativa del turismo di massa, ha nonostante ciò un numero di esercizi pubblici orientati allo svago, all'intrattenimento soprattutto notturno, di dimensioni ragguardevoli. Non stupisce, così, che in regime di regolamentazione della prostituzione (dalla seconda metà dell'Ottocento fino alla seconda metà del secolo scorso), Bologna contasse il numero di postriboli “legali” più alto d'Italia. E tuttora Bologna conosce un mercato della prostituzione di strada tra i più fiorenti, comparabile ad esempio a quello di Rimini durante la stagione estiva, quando appunto la città romagnola è fruita giornalmente da più di un milione di “spensierati” vacanzieri. Se Bologna ha da lungo tempo goduto e meritatamente ancora gode della fama di città “ospitale”, oggi – in ragione dei processi di “tribalizzazione sociale” e di corrispondente forte caduta delle “virtù civiche” che segnano tutte le realtà metropolitane – più di altre città italiane soffre di livelli di conflitto e di degrado. Tutto ciò è, a mio avviso, un dato di fatto, per dirla sociologicamente. Un dato di fatto che ha una sua specificità e che si relaziona significativamente anche con il sentimenti sociali di insicurezza dei bolognesi in gran parte alimentati dai fenomeni di degrado e di “inciviltà”.

***1.a.7. I bolognesi mettono al primo posto delle loro preoccupazioni l'insicurezza***

La percezione sociale di insicurezza a Bologna è stata oggetto di monitoraggio, costante e uniforme nel rilevamento, negli ultimi sei anni. Un arco sufficiente di tempo da consentire di fornire alcune valutazioni scientificamente “fondate”. La preoccupazione dei bolognesi per la criminalità è sempre risultata in testa – e di parecchi punti percentuali - ad ogni altra apprensione. Ha conosciuto una significativa flessione nel biennio 2002-2003, per poi nuovamente crescere nel biennio successivo, distanziandosi però sempre di 5 punti percentuali in più rispetto agli abitanti del resto della Provincia. Per quanto l'ultimo rilevamento (2005) sia avvenuto immediatamente a ridosso dell'allarme sociale determinato dallo stupro occorso nel parco di Villa Spada – per cui è ragionevole attribuire a questa coincidenza temporale una qualche significativa ripercussione sul panico sociale cittadino – nella sostanza, pur leggendo in modo estremamente prudente i dati dell'ultimo sondaggio, è possibile convenire su alcuni profili di fondo.

***1.a.8. Preoccupazione per la situazione economica-sociale e preoccupazione securitaria rendono i cittadini “depressi”***

A Bologna, l'allarme securitario da criminalità è particolarmente elevato e mostra un andamento “sincronico” con la preoccupazione ed insicurezza per la situazione economico-sociale, sia a livello nazionale che a livello locale. Come felicemente si esprime Fausto Anderlini, coordinatore da alcuni anni del rilevamento demoscopico sul “Problema della sicurezza nella percezione dei cittadini in Provincia di Bologna”, “*gran parte della popolazione sembra progressivamente precipitata in un cono d'ombra di carattere depressivo (...) che tende a proiettarsi nel contesto locale come diffusa sensazione di un ridimensionamento della qualità della vita*”. Preoccupazione per la situazione economica-sociale e preoccupazione securitaria tendono quindi reciprocamente ad alimentarsi, determinando un sentimento pessimista verso il futuro, che sembra sempre più incerto. Questa relazione è ovunque registrabile, ma probabilmente è più stingente in una popolazione come quella bolognese, da tempo educata (e meritatamente anche orgogliosa) tanto dei livelli raggiunti nelle politiche di *welfare*, quanto dell'elevata qualità della vita “sotto le Due Torri”. Secondo la relazione ISTAT del novembre del 2005 Bologna è ancora la città “dove si vive meglio” in Italia, e non solo primeggia in quasi tutti gli indici che vengono assunti per definire la qualità di vita di una comunità (significativamente con la sola eccezione per alcune forme di degrado urbano e di criminalità), ma soprattutto è particolarmente ricca di “capitale sociale”, come i livelli di partecipazione sociale, l'impegno nel volontariato e nella cooperazione. In altri termini le aspettative della popolazione bolognese sono nel senso di un'attenzione particolarmente avvertita (più avvertita che altrove)



per tutto quanto può confermare o smentire una “tenuta” dell’eccellenza raggiunta. E per quanto, comparativamente, Bologna ancora primeggi, i bolognesi si avvedono, da molti e diversi segni, che le cose stanno peggiorando. E onestamente non si può dire che intendano male. Alcune cose stanno effettivamente peggiorando.

#### ***1.a.9. Sindrome invasiva e panico identitario di fronte ai processi immigratori***

Il sentimento di insicurezza dei bolognesi sembra quindi non tanto relazionato con il rischio effettivo di vittimizzazione (che pure è significativo, ma non allarmante), quanto piuttosto con la percezione sofferta di un disordine sociale che non sembra essere (né poter essere) pienamente “controllato”. Che Bologna sia anche segnata da un disordine sociale crescente è indubbio, ma altrettanto e di più lo sono la maggior parte delle città italiane; non tanto è quindi il disordine il sé, quanto la percezione che questo non venga “governato” e soprattutto che il tradizionale sistema del *welfare*, a Bologna ancora particolarmente sviluppato nonostante la crisi, non sia più in grado di governarlo. Il sistema del *welfare*, lo sappiamo, si fonda nelle capacità di inclusione sociale dei soggetti marginalizzati e pertanto portatori di disagio e conflitto. La crisi del sistema di *welfare* rende sempre più e ai più evidente che “la coperta si è fatta troppo corta” per coprire tutti. Questa sofferta consapevolezza in parte alimenta una sorta di “sindrome invasiva” che può anche tradursi in vero e proprio “panico identitario” nei confronti dei “nuovi” poveri, cioè gli immigrati.

#### ***1.a.10. Insofferenza ed indignazione***

Ma, appunto, non soltanto gli immigrati. La dimensione “postmoderna” di Bologna – cioè di una città che risponde anche e soprattutto a criteri “estetici” oltre che “funzionali” - attrae più di altre città chi vuole “consumarla” edonisticamente. A Bologna si viene tutto l’anno – soprattutto se giovani - anche per divertirsi. E la città dei grandi concerti di musica giovanile popolare, dei *raves*, del *motor show*. Questa forza attrattiva inevitabilmente chiama a Bologna anche universi giovanili radicali negli stili di vita (vedi punkabestia), ovvero fortemente segnati da percorsi di dipendenza e di sofferenza psichica. Nei confronti di queste minoranze giovanili - sovente più fastidiose che effettivamente pericolose – la collettività dei residenti manifesta sentimenti di insofferenza perché, a volte, non intende giustificabile una risposta di assistenza (queste minoranze infatti non si offrono sempre come portatrici di bisogni “meritevoli di compassione”) e altre volte, l’assenza delle tradizionali virtù civiche, come l’educazione, da parte di queste soggettività giovanili, mobili,

vaganti, dedite all'accattonaggio e al bivacco nella pubblica via è fonte essa stessa del prodursi e radicarsi di sentimenti di indignazione.

#### ***1.a.11. La domanda di sicurezza chiede più “controllo del territorio”***

Insofferenza, indignazione, panico invasivo e identitario finiscono per comporsi in una miscela che esalta il sentimento di progressiva estraneità dei residenti bolognesi rispetto al loro territorio. L'elevata domanda di sicurezza dei bolognesi solo in parte quindi origina dal pericolo di vittimizzazione. Che così sia, è confermato dalla circostanza che la domanda di tipo più squisitamente repressivo (come, ad esempio, più severità nelle pene detentive se non esplicito favore all'introduzione della pena di morte) tende progressivamente nel tempo a scemare tra la popolazione bolognese, anche all'interno di quel nucleo resistente (circa il 30%) che ideologicamente si attesta sulle posizioni di c.d. “*law and order*”. La domanda di sicurezza dei bolognesi non invoca più repressione, ma più “controllo del territorio”. Non si offre quindi ancora come una domanda rigida, cioè socialmente costruita come “forcaiola”, ma aperta all'azione delle agenzie proattive. E' questa una circostanza di estremo interesse, perché consente un ampio spazio di azione alle politiche del governo locale. Certo è che ove questo bisogno di maggiore controllo sociale non fosse in grado di mostrarsi efficace nel tempo, è plausibile paventare il rischio di una deriva securitaria “rigida” e “intransigente”, cioè ideologicamente costruita in favore di risposte prevalentemente reattive. Peraltro come è sovente e da tempo occorso in altri contesti nazionali.

#### ***1.a.12. Legalità e bisogno di riconferma (pedagogica) delle “regole del gioco”***

Una conferma ulteriore di questo sopra argomentato ci è offerta dal consenso che hanno incontrato le posizioni del Sindaco di Bologna in tema di “legalità”. Un consenso che supera mediamente il 90% dei cittadini indica qualche cosa che non si spiega nei termini tradizionali di una “crociata morale contro il crimine”, sul modello Giuliani. In favore delle posizioni espresse dal Primo Cittadino di Bologna, si sono schierati tanto coloro che sono portatori di una cultura “repressiva” (30%), quanto coloro che esprimono chiaramente una cultura “solidarista” (40% circa). Chi si è dichiarato poco o per niente d'accordo è solo una minoranza assolutamente trascurabile di bolognesi. La maggioranza dei favorevoli certo include, ma non si esaurisce in quella “silenziosa”, tradizionale riferimento di ogni campagna di “legge e ordine”. Va ben oltre, e di molto. Le posizioni del Sindaco hanno quindi dato soddisfazione ad un bisogno diffuso, trasversale agli schieramenti politici, che definirei di riconferma pedagogica di normatività, espressione che indica la capacità di rassicurazione simbolica della imprescindibile e coerente vigenza di regole comuni.

Certamente non ci si può illudere che questo consenso sorregga sempre e comunque l'azione di governo del Comune nelle politiche di sicurezza. Nel concreto delle singole azioni, le diverse "visioni del mondo" dei bolognesi si faranno diversamente sentire. Questo capitale di fiducia è stato guadagnato infatti più sul punto "di metodo" che non "di merito". Per questo definisco "pedagogica" la discussione aperta dal Sindaco: essa ha convito l'opinione pubblica che il "controllo del territorio" deve passare anche, sia pure non esclusivamente, attraverso l'affermazione delle regole che "democraticamente ci siamo dati".

### ***1.b.- COSA POSSIAMO "REALISTICAMENTE" ATTENDERCI A BREVE E MEDIO TERMINE***

Predire, comporta correre dei rischi. Eppure è un esercizio a cui non possiamo mai sottrarci, sia nella vita privata che in quella pubblica.

Se la sicurezza fosse un bene chiaramente definibile come un "nuovo" diritto sociale, potremmo e dovremmo fare previsioni su come affrontare il futuro, sapendo di correre errori contenuti. Purtroppo la sicurezza non è tale; essa piuttosto è l'effetto del grado di soddisfazione/insoddisfazione nel dare soluzione all'insieme degli altri, di tutti gli altri, problemi. Le variabili sono pertanto troppe per potere essere tenute sotto controllo, e anche se mai lo fossero l'alea complessiva nello sforzo predittivo sarebbe elevato alla potenza di tutte le possibili incertezze che a diverso livello segnano tutti i problemi nel governo di una città.

Ma la difficoltà dell'impresa sta anche in altro e di più specifico. La maggiore parte delle situazioni che si offrono come problematiche nel governo del bene pubblico della sicurezza in una qualsiasi città hanno origine da cause che sono prevalentemente al di fuori delle possibilità di governo delle città stesse, e sovente degli stessi Stati nazionali. La sicurezza è infatti una questione connessa fortemente ai processi di globalizzazione. Se domani, per un qualsiasi accidente politico-economico, si aprisse il fronte di un processo migratorio verso l'Italia dalla Mongolia, anche Bologna dovrebbe relazionarsi con gli effetti di una presenza "nuova", appunto i mongoli, senza potere in alcun modo

impedire “a monte” che “...i loro cavalli si abbeverino alla fontana del Nettuno”. Sarebbe costretta a farsi carico “a valle” anche di questa nuova situazione problematica.

Pertanto non mi voglio avventurare in un’impresa che avrebbe la stessa scientificità di “scrutare la sfera di cristallo”. Assai più modestamente, voglio qui di seguito indicare alcune e solo alcune situazioni già sufficientemente “mature” per potere conoscere una eventuale (ma assolutamente non necessaria) “permanenza” ovvero una nuova “collocazione” in tempi medio-brevi sotto il cono di luce di un’emergenza securitaria a Bologna.

\* \* \*

### ***1.b.1. Le vecchie questioni di cui non ci liberemo:***

#### *1.b.1.1. I conflitti nell’uso dello spazio pubblico*

La “vocazione edonistica” di Bologna continuerà nel tempo e forse ulteriormente si accentuerà. Gli inevitabili conflitti tra residenti (attraverso la loro espressione “pubblica” in comitati), il settore commerciale interessato al mercato dell’intrattenimento e le masse giovanili, saranno ancora nell’agenda delle preoccupazioni dell’Amministrazione della nostra città. Ma – sempre che le cose non dovessero precipitare verso il peggio – a livello di indicazione di metodo, questa Amministrazione ha indicato una prospettiva di governo che mi sembra realistica e nel tempo anche efficace. Progressivo riequilibrio in alcune zone altamente problematiche (leggi: Piazza Verdi e Pratello) dell’offerta commerciale; azione sinergica di plurime agenzie al fine di riqualificare questi medesimi spazi in favore di un “uso” diverso e orientato ad un *target* distinto; dislocazione progressiva e “negoziata” in altre parti del territorio urbano di un’offerta di intrattenimento giovanile; mantenimento permanente di tavoli di ascolto e confronto con i diversi attori sociali coinvolti nel conflitto; affermazione progressiva di regole minime di “civiltà”, attraverso anche l’azione integrata con le forze di polizia.

Tra i conflitti nell’uso dello spazio pubblico possiamo anche includere la questione delle occupazioni abusive tanto di edifici pubblici che di suolo pubblico. E’ improbabile che questa problematicità sia destinata nel prossimo futuro a risolversi definitivamente. La scelta operata dalla presente Amministrazione di provvedere gradualmente agli “sgomberi” e procedere poi alla ri-destinazione degli immobili e dei luoghi ad altre funzioni può essere efficace nella “bonifica” di alcuni spazi, ma nei tempi medio-brevi non può impedire una diversa allocazione territoriale delle occupazioni abusive. Con ciò non voglio dire che “la freccia non raggiungerà mai il tallone d’Achille”, ma più

semplicemente che la politica degli sgomberi deve essere anche accompagnata da un'azione tempestiva e sovente defaticante di controllo sociale del territorio comunale volta ad impedire che le occupazioni abusive si “radichino”, cronicizzandosi nel tempo. Alcune municipalità della stessa regione Emilia-Romagna si sono effettivamente mosse in questa direzione, riuscendo, sia pure non completamente, a risolvere lo stato di criticità. Si deve però osservare che sovente si è trattato di città più piccole e quindi più facilmente controllabili e soprattutto che questa azione incisiva ha parzialmente “liberato” alcuni comuni, penalizzando maggiormente altri limitrofi. Una diversa strategia, percorsa da altri comuni, di provvedere agli sgomberi in maniera concordata con gli occupanti, offrendo quindi a questi altre soluzioni abitative per quanto precarie, purtroppo trova un limite “finanziario” difficilmente superabile stante che la domanda abitativa non è in alcun modo controllabile.

*1.b.1.2. Tossicodipendenza e condotte illegali connesse all'uso e al mercato delle droghe*

Un conto è la problematicità della droga per gli assuntori e un conto sono le ricadute a livello di condotte criminali ed illegali in relazione all'esistenza di un ampio mercato di droghe illegali a Bologna. Del primo aspetto non voglio interessarmi, essendo di pertinenza del sistema socio-sanitario in senso proprio. Del secondo profilo si può ragionevolmente prevedere questo: il mercato delle droghe illegali è destinato a crescere, ma soprattutto a cambiare in ragione dei nuovi stili di vita dei consumatori. Già sappiamo il sensibile decremento dei consumatori di eroina che probabilmente proseguirà a fronte dell'espandersi della domanda di cocaina e di altre numerose droghe sintetiche e soprattutto dal radicarsi di una consistente domanda di sostanze stupefacenti da parte di poliassuntori. Dal punto di vista di eventuali condotte criminali connesse al consumo di droghe è ragionevole attendersi, da un lato, un consistente ridimensionamento, stante una sensibile contrazione nei prezzi delle nuove droghe (quelle sintetiche, in particolare, ma la stessa marijuana) e dall'uso sempre più invalso di un consumo “prudente” sia pure sempre più di massa (prevalentemente i fine settimana, in discoteca); dall'altro lato, il rischio già avvertito negli ultimissimi tempi del diffondersi di droghe come il crack oltre alla stessa cocaina, sostanze pericolose non solo per l'elevato tossicità e addittività, ma anche perché sovente determinano nell'assuntore stati euforici di vera e propria dissociazione delirante. Quindi, probabilmente, sempre meno tossicodipendenti “costretti” a delinquere per procurarsi il denaro necessario per “il buco”, mentre sempre più giovani “schizzati” che possono commettere delitti anche violenti in uno stato di incontrollata esaltazione. Comunque l'offerta di droghe illecite, già particolarmente vasta a Bologna in ragione di una domanda assai sostenuta, è destinata ragionevolmente a crescere. Sappiamo che l'azione di repressione dell'offerta di droghe a Bologna, come ovunque, non confida più, in ragione delle dimensioni di massa del mercato, di contrastarla

con una qualche efficacia, quanto piuttosto di “governare” il mercato delle droghe in una logica di dislocazione territoriale. Per Bologna la situazione è particolarmente complessa: il mercato della droga è più diffuso territorialmente di quanto la collettività normalmente ritenga. Si spaccia droga ventiquattro ore su ventiquattro non solo di fronte alla stazione ferroviaria, in Piazza XX settembre e nella zona universitaria. Non c’è quartiere della città che non soffra di alcune strade o parchi frequentati assiduamente da spacciatori e consumatori. L’azione delle forze di polizia può prevalentemente “spostare” in altri spazi urbani il mercato, ma con un saldo finale però quasi irrilevante sulle dimensioni del fenomeno stesso. Ma, contrariamente a quanto dai più si ritiene, l’azione volta ad una diversa dislocazione del fenomeno, è una strategia comunque utile nel governo del bene pubblico della sicurezza. Ci sono infatti ottime ragioni per ritenere che una sensibile contrazione dello spaccio in Piazza Verdi possa essere un obiettivo virtuoso, anche se ciò dovesse essere accompagnato da un incremento del medesimo in altre zone della città.

### *1.b.1.3. Il mercato del sesso mercenario*

Per quanto si debba ripetere come l’esercizio della prostituzione in sé nonché il consumo di prestazioni sessuali mercenarie sia penalmente “irrilevante”, è di palmare evidenza che oggi il mercato della prostituzione sia sempre più egemonizzato da pratiche criminali. E’ vero, la prostituzione di strada in prevalenza, ma non solo, è oggi governata da organizzazioni criminali (ovviamente non necessariamente di tipo mafioso) e vede una presenza notevolissima di prostitute “straniere” di cui una consistente parte pesantemente sfruttata se non ridotta in stato di vera e propria schiavitù. Di tutto questo, la maggior parte dei cittadini – di cui una consistente parte fruitori del mercato stesso – non sembra preoccuparsi un gran ché, anche se è intollerabile per un’Amministrazione dovere accettare nel proprio territorio la violazione dei più elementari diritti umani per un universo debole di alcune centinaia di donne. A Bologna, come altrove, ci si allarma per il fenomeno della prostituzione solo ed unicamente in relazione al possibile degrado che quella “di strada” a volte determina. Ma sotto questo profilo, le cose stanno rapidamente cambiando. Sempre meno lucciole lungo i viali di circonvallazione, sempre più in zone periferiche e poco abitate e soprattutto sempre più “al chiuso”, in appartamento. E soprattutto sempre più minorenni, nonché la comparsa significativa di minori maschi. Parrebbe, quindi, che a Bologna, come già da tempo determinatosi in altre città europee, anche le forme di prostituzione debole tendano a farsi più “discrete” anche se sovente questo processo espone ancora di più chi si prostituisce al ricatto e al dominio di chi organizza il mercato stesso. L’azione di polizia nei confronti della prostituzione si limita quasi esclusivamente al controllo delle prostitute, soprattutto in quanto immigrate irregolari o clandestine. Si provvede quindi con provvedimenti di espulsione, ma che evidentemente hanno ben scarsa efficacia sul mercato se è vero che i prezzi

delle prestazioni sessuali mercenarie sono al loro minimo storico, segno evidente che la l'offerta continua ad essere sempre più sostenuta. Le politiche agite dal volontariato e anche supportate dal Comune stesso volte a favorire l'uscita dalla prostituzione avvalendosi della normativa che consente la concessione del permesso di soggiorno per chi – irregolare – dichiara di volersi “emancipare” dalla schiavitù della prostituzione coatta, sono tanto apprezzabili eticamente, quanto scarsamente efficaci, vuoi per scarsità di mezzi, vuoi anche perché quanto può essere realisticamente offerto come alternativa di vita alle giovani immigrate che si prostituiscono è onestamente assai poco appetibile: per quanto anche pesantemente sfruttata (e oggi forse sempre meno, da un punto di vista economico), una prostituta di strada può ragionevolmente contare su un reddito di molte volte superiore a quello che potrebbe mai conseguire come “badante”, domestica o operaia. E' quindi ragionevole attendersi non tanto una riduzione del fenomeno della prostituzione in generale e di quella coatta in particolare (al contrario sono portato a pensare ad un'ulteriore loro espansione), quanto la progressiva emergenza di modalità meno “offensive” nelle modalità di esercizio.

#### *1.b.1.4. I rischi di vittimizzazione e l'andamento della criminalità “reale”*

Un volta era diffusa e condivisa nella letteratura criminologica internazionale l'idea che l'andamento della criminalità reale conoscesse un andamento relativamente “lento” e graduale nel tempo. Certo cresceva o diminuiva, ma con andamento non repentino nel periodo medio-breve. Dopo quanto occorso ad esempio anche a Bologna dalla metà degli anni ottanta fino ai primi anni novanta del secolo scorso in cui il tasso di delittuosità è aumentato di ben tre volte (passando da 15.000 denunce a più di 45.000), sarei più prudente nell'avanzare previsioni a questo proposito. Solo a posteriori, sono state elaborate alcune ipotesi esplicative del perché del comparire di alcune situazioni imprevedibili ed eccezionali nei tassi di criminalità e delittuosità. Per la decade sopra indicata, molti hanno trovato una possibile giustificazione nel diffondersi della droga e soprattutto nella *drug war* di quegli anni. Ipotesi che appare ragionevole, nulla di più. Comunque nel lungo periodo, e questo è un dato incontrovertibile ovunque, la criminalità è aumentata nel suo totale, anche se al proprio interno si è fortemente differenziata, per cui alcuni reati sono di molto cresciuti, ma altri sono e anche di molto diminuiti. La tendenza poi ad una progressiva diminuzione dei reati contro la persona e una crescita prepotente dei reati contro il patrimonio, sempre nel lungo periodo, è costante quasi ovunque, per cui è plausibile che questo *trend* divaricante si confermi anche nel futuro. Ma tutto ciò ci dice ben poco: se nei prossimi anni Bologna dovrà confrontarsi con qualche emergenza criminale è al di fuori di ogni ragionevole previsione. In una spiegazione eziologica multifattoriale del fenomeno criminale, la sola cosa su cui possiamo riflettere, fin da ora, concerne appunto la variazione quantitativa e qualitativa di alcuni (e solo alcuni) fattori che sappiamo interagire

(ma non sempre sappiamo di quanto) con l'andamento della criminalità. Per quanto concerne i "nuovi" fattori di criticità rimando al punto seguente. Qui mi limito a quelli già presenti:

✓ La crisi economica, con i suoi inevitabili processi di marginalizzazione sociale, sembra che segnerà Bologna anche nel prossimo futuro. Difficile sperare in una repentina inversione di tendenza.

✓ Tutto lascia supporre che i processi di immigrazione saranno ancora di notevoli proporzioni e soprattutto non saranno governati, per cui l'area dell'immigrazione irregolare sembra non sia destinata nell'immediato futuro a diminuire.

✓ La cultura di prevenzione dei bolognesi che si esprime attraverso l'adozione di "comportamenti di evitamento" risulta a tuttora assai scarsa. Per quanto i bolognesi si dicano seriamente preoccupati dal diffondersi della criminalità, essi non sono diventati in eguale misura più prudenti.

✓ L'azione di prevenzione e contrasto della criminalità da parte delle forze di polizia è ancora radicalmente ancorata al vecchio paradigma del *law enforcement* – cioè: "fare rispettare la legge sempre ed ovunque" - certamente apprezzabile e di cui condivido anche la nobiltà d'intento, ma che alla fine non fa i conti con la scarsità "ontologica" delle risorse preventive e repressive effettivamente agibili in un contesto di crescente illegalità di massa. La conseguenza inevitabile di ciò è la ridotta capacità di controllo del territorio da parte delle forze di polizia e questa deficienza si palesa anche a Bologna, nonostante gli innegabili e apprezzabili sforzi in questi ultimi tempi palesati ad esempio nella firma del protocollo di sicurezza con l'Amministrazione comunale e nella messa in campo del "poliziotto di prossimità".

✓ D'altra parte, la capacità delle rete dei servizi sociali del Comune stesso di farsi carico a livello preventivo dei nuovi e crescenti disagi è fortemente condizionata dalla riduzione pesante del bilancio comunale.

✓ Le tradizionali e a Bologna particolarmente presenti e forti "agenzie di controllo sociale informale" – partiti, sindacati, parrocchie, circoli sociali, associazioni di volontariato, ecc. - da tempo manifestano chiari segni di crisi sul fronte del controllo del territorio, in particolare nell'azione di disciplinamento delle nuove tipologie trasgressive. Certo a Bologna le "reti sociali" e il "capitale sociale" sono più diffusi e più forti che altrove, ma comunque e inevitabilmente attraversati da processi evolutivi tali da non potere confidare in una loro inossidabile "tenuta" di fronte ai nuovi fenomeni di disordine sociale.

✓ Più lentamente che altrove, anche a Bologna i rischi di vittimizzazione stanno conoscendo una torsione in favore di una distribuzione sociale



differenziata tendenzialmente sempre più sfavorevole ai ceti meno abbienti. Ancora oggi a Bologna come in altre parti d'Italia, diversamente da quanto è registrabile ad esempio negli Stati Uniti e in Inghilterra, i ceti più esposti al rischio di vittimizzazione da parte della criminalità c.d. predatoria sono quelli benestanti. Ma in ragione della circostanza che sempre più il bene della sicurezza viene percepito e agito come “bene privato”, è ragionevole attendersi che l'accesso al mercato privato della sicurezza (già significativamente rilevabile anche a Bologna, ad esempio, nell'accesso al mercato immobiliare) tutelerà maggiormente chi potrà economicamente permetterselo.

Insomma queste “vecchie” criticità è da supporre che permarranno anche nei prossimi anni. Quanto tutto ciò possa determinare un aumento della criminalità, ripeto, è impossibile affermarlo. Ma certamente questa situazione complessiva di presenti criticità che tendono ad aggravarsi, unitamente a quelle “nuove” di cui farò più avanti cenno, in parte spiegano il “sentimento” depressivo che segna l'opinione pubblica bolognese.

#### *1.b.1.5. Permanenza (“plausibile”) di alcune emergenze criminali “specifiche”*

- *I borseggi.* Bologna, da anni seconda solo a Venezia, dovrà convivere ancora a lungo con questo fastidioso problema. Le ragioni che si possono addurre in parte rinviano all'abitudine da parte dei bolognesi di fruire dei luoghi più densamente affollati del centro storico (ove appunto si consuma percentualmente il numero più elevato di borseggi, come al mercato settimanale della Montagnola), di utilizzare più che altrove i mezzi pubblici di trasporto, di essere Bologna una città che “ospita” giornalmente una popolazione quasi doppia di quella costituita dai soli residenti; per altra parte, una certa ed alquanto significativa “imprudenza” dei bolognesi, ancora abituati a vivere il centro storico come il “salotto buono” di casa propria.

- *Le rapine.* Non tanto quelle alle banche e agli uffici postali, oramai stabilizzatesi negli ultimi anni e che costituiscono non più del 10% di tutte le rapine denunciate annualmente, quanto quelle nei confronti delle persone, delle abitazioni e dei negozi. A Bologna si consumano mediamente due rapine al giorno, certamente un numero consistente rispetto alle dimensioni della città. Si può sospettare, ma solo sospettare, che in parte questo dipenda anche da prassi di polizia e giudiziarie tendenzialmente propense a qualificare come rapina quanto altrove o altrimenti potrebbe definirsi come furto aggravato (scippo). So che questa osservazione prudenziale viene sovente addotta, anche se personalmente non ne sono pienamente convinto.

- *I furti nei negozi.* Circa 2000 all'anno quelli denunciati a Bologna, cioè comparativamente con altre città italiani molti, essi si mantengono

relativamente costanti negli ultimi quindici anni ed è ragionevole ritenere che anche in futuro lo saranno. Anche in questo caso, si è sospettato una elevata propensione denunciataria dei negozianti bolognesi anche per furti bagatellari, altrove probabilmente da tempo non più denunciati. E' possibile, ma non ho riscontri da verifica empirica della validità di questa ipotesi esplicativa.

- *Le lesioni personali dolose.* Un piccolo “mistero” criminologico, a cui mi sono impegnato unitamente ad altri nel trovare una spiegazione, ma onestamente con scarsi risultati. Bologna è – sotto questo profilo – una città particolarmente “violenta”. Nella sola decade degli anni novanta, le lesioni personali dolose sono aumentate di ben otto volte (raggiungendo nell’anno 2000 il preoccupante indice di quasi tre al giorno) e solo di recente abbiamo potuto registrare una lieve per quanto significativa flessione nelle denunce. Sappiamo essere la lesione personale dolosa un reato sintomatico, in quanto un atto di violenza intenzionale sulla persona. La loro distribuzione territoriale e quanto altro possiamo sapere (ed è certamente poco) sugli autori e sulle occasioni temporali e di contesto in cui queste violenze si consumano a Bologna, condurrebbe a ritenere – e ancora uso il condizionale – che questo tipo di reato debba prevalentemente relazionarsi con la litigiosità tra automobilisti e per ragioni di traffico e con i conflitti di condominio. Pertanto, un campanello d’allarme sul livello di stress dei nostri cittadini.

#### *1.b.1.6. Degrado ed atti di inciviltà*

Per quanto non si possa fornire un dato quantitativo di questa problematicità perché in buona sostanza essa dipende dal grado di percezione sociale di alcune condotte come “disdicevoli” e “maleducate” per quanto non criminali, dobbiamo convenire che le condotte “incivili” sono la principale preoccupazione dei bolognesi. Sarebbe consolante ritenere che questa elevata preoccupazione dipenda unicamente dall’altrettanto elevato senso civico della maggioranza dei nostri cittadini. E vero che una vettura parcheggiata sul marciapiede, ovvero in seconda fila a Napoli è una normalità che non fa scandalo per nessuno, mentre a Bologna suscita l’irritazione dei più. Ma questa pur ovvia circostanza, non è in grado di spiegare esaurientemente e definitivamente il problema. Bologna è anche una città segnata da fenomeni di disordine sociale e degrado urbano. Alcune dimensioni di fondo favoriscono tutto ciò: il centro storico medioevale e assai ampio (uno dei più ampi d’Italia, non dimentichiamolo) pone la questione non ancora risolta, ma molto sofferta, del traffico e dell’inquinamento; la presenza assai elevata di studenti e fuorisede con abitazione prevalentemente in centro, nonché la vocazione all’ospitalità e alla frequentazione di molti *city users* determina inevitabili sofferenze nella convivenza civile tra universi sociali con stili di vita diversi; rapporti sociali che si fondano, o meglio: si fondavano, prevalentemente sulla convivialità spontanea (la celebrata “bolognesità”!) e non su costumi disciplinati per

necessità produttive, ecc., tutto questo ed altro ancora rende Bologna particolarmente sensibile e anche sofferente al mutamento culturale in corso che sta minando alle radici le “virtù civiche” di molti, soprattutto giovani. Il sentimento più diffuso tra molti cittadini bolognesi nei confronti delle condotte “incivili” per fortuna ancora di pochi, è lo sgomento, presto seguito dall’indignazione risentita. Se tutto ciò ha certo ben poco a che vedere con la criminalità in senso proprio, ha molto invece a che vedere con il sentimento di estraneità della cittadinanza nei confronti del proprio territorio. Bene: tutto lascia supporre che questa situazione problematica e conflittuale perdurerà ancora per gli anni a venire. E’ ragionevole sospettare che l’adesione corale dei bolognesi nei confronti della discussione sulla legalità aperta dal Sindaco, abbia anche, e non poco, a che vedere col diffuso bisogno di ri-conferma di regole comuni di civile convivenza, quelle che un tempo si chiamavano principi elementari di “buona educazione”, del tipo: è riprovevole imbrattare i muri, orinare nella pubblica via, suonare i tamburi in piazza fino alle 4 del mattino, bivaccare sotto i portici, praticare l’acattonaggio in maniera molesta, ubriacarsi per strada, ecc. Insomma, c’è un nesso forte nella coscienza collettiva tra volontà di ripristinare la legalità e volontà di ripristinare le “vecchie” virtù civiche. E’ evidente che questo diffuso sentimento può anche conoscere una deriva nostalgica, e pertanto regressiva, nei confronti di una “Felix Bononia”, in verità mai esistita. Ma è un dato di fatto che questo sentimento sia molto diffuso tra i cittadini di Bologna.

\* \* \*

### ***1.b.2. Le “nuove” emergenze di cui, con probabilità, dovremo occuparci:***

#### *1.b.2.1. Se i flussi di immigrati irregolari dovessero aumentare*

Una profezia scontata: tutto lascia supporre che ancora e forse per molto tempo ancora, gli immigrati irregolari aumenteranno anche a Bologna.

Questo scenario apre prospettive inquietanti. Come sappiamo, il governo di una città non può in alcun modo governare questo processo “a monte”. Dubito che lo possano efficacemente gli stessi stati nazionali. Comunque alle città spetta solo di dare un ordine possibile “a valle”. E gli “ordini possibili” non sono sempre quelli che suscitano il più ampio consenso.

Se le informazioni che si possono ricavare dalle ultimissime ricerche sull’opinione pubblica a Bologna sono attendibili – e io ritengo che lo siano – l’insofferenza dei bolognesi nei confronti dei problemi connessi ai processi immigratori è già “a livello di guardia”, superato il quale la sindrome da

invasione si trasformerà in vera e propria ostilità xenofoba, di fronte alla quale ogni governo della sicurezza rischierà di essere semplicemente impotente.

Non posso misurarmi per incompetenza sulle politiche sopranazionali e nazionali utili e necessarie per fronteggiare questa emergenza. Più modestamente riesco solo ad intendere che gli “effetti” negativi del processo migratorio non disciplinato o maldisciplinato troveranno le città “da sole” a fronteggiarli. Da sole, con le sole risorse a loro disposizione. Cioè poche, pochissime, forse sempre più scarse.

E qui ritengo che il rapporto tra legalità e solidarietà debba essere realisticamente definito, come si sul dire “una volta per tutte”. Se la legalità è una risorsa scarsa (nel senso che non può essere ovunque e sempre affermata), altrettanto se non di più deve dirsi per la solidarietà. Quest’ultima, se non la si vuole intendere come atteggiamento morale privato, altro non è che la “decisione” pubblica di destinare quote di ricchezza sociale ad altri per finalità di inclusione sociale. Questa decisione non può essere semplicemente sconsiderata. Deve essere proporzionata alle capacità economiche effettive e soprattutto deve essere socialmente condivisa. E’ di tutta evidenza che le politiche solidariste di inclusione sociale degli immigrati potranno estendersi solo e nella misura in cui la popolazione autoctona sarà in grado di anticipare, attraverso il prelievo fiscale, le risorse necessarie. Oltre questo limite non si può invocare e praticare alcuna solidarietà pubblica. Si tratta allora di “convincere” e “convincerci” della necessità ed utilità di investire in questa direzione. Ma per convincere e convincerci a praticare questa distribuzione della ricchezza è anche necessario educare al rispetto della legalità coloro che dobbiamo integrare. Se vogliamo estendere gli spazi di solidarietà dobbiamo essere in grado anche di affermare e fare rispettare “le condizioni minime” a cui subordiniamo lo sforzo di inclusione sociale. La legalità può, deve diventare il punto di forza di un’azione pedagogica.

#### *1.b.2.2. La seconda generazione degli immigrati*

Mentre scrivo questo rapporto, “Parigi brucia”. Prodi, in una intervista da alcuni giudicata imprudente, afferma che è solo questione di tempo, perché anche nelle periferie delle nostre città si stanno pericolosamente addensando i fattori che porteranno alla rivolta. Altri, con più cognizione “sociologica”, mettono in dubbio che si possano fare analogie tra i processi migratori determinatesi in Francia con quelli che si sono svolti in Italia. Comunque nessun serio addetto ai lavori minimamente dubita che la seconda generazione, cioè i figli “italiani” di nati all’estero, costituiranno a breve un serio problema anche da un punto di vista della sicurezza. Le poche e pionieristiche ricerche condotte nella nostra città tra i figli di immigrati, iscritti nelle scuole primarie e secondarie inferiori, ci tranquillizzano ancora: i livelli di socializzazione e

integrazione sembrano funzionare abbastanza e la propensione a condotte devianti tra i ragazzini immigrati è solo di poco superiore a quella dei minori italiani. Ma l'età veramente critica da un punto di vista criminologico è spostata in avanti di quattro-cinque anni, quando quegli stessi entreranno nella fase tardo adolescenziale e giovanile. La presenza di diciotto-ventenni figli di immigrati è ancora troppo bassa per potere operare analisi campionarie significative. Sappiamo però che la loro presenza, sia pure contenuta, in alcune scuole professionali della città è vista con seria preoccupazione da docenti e genitori che oramai ripetutamente denunciano il diffondersi negli istituti di atti di violenza e di criminalità. La letteratura sociologica è sul punto internazionalmente concorde: la seconda generazione di immigrati ha una propensione criminale particolarmente spiccata, esattamente come la prima, se regolarizzata, l'ha più contenuta rispetto alla popolazione autoctona. Temo che sul punto l'Italia non farà eccezione. E pavento infine che le conseguenze possano essere particolarmente gravi in una città come Bologna che registra il numero percentuale più alto in Italia di figli di immigrati.

#### *1.b.2.3. I minori stranieri non accompagnati*

E' un fenomeno già presente sia a livello nazionale che cittadino. E soprattutto un fenomeno in costante crescita. I minori immigrati senza una figura parentale in Italia sono già alcune migliaia. Secondo la pur severa legislazione vigente di contrasto all'immigrazione clandestina o irregolare questi ragazzi non possono essere espulsi, sia pure immigrati clandestinamente o irregolarmente e anche quando si rendono autori di fatti illeciti, ben difficilmente di fatto o di diritto si può provvedere attraverso misure di contenimento custodiale. Quale effetto "paradossale" di un quadro normativo contraddittorio e lacunoso, questi minori fino al compimento della maggiore età sono relativamente immuni dai rischi di espulsione e di carcere. Come lo sono stati alcuni anni fa in Italia i criminali affetti da HIV, per i quali scattava un differimento di pena obbligatorio che operava come una involontaria "licenza di delinquere". Questi minori non accompagnati sono in numerose ipotesi vittime della tratta, al fine specifico di immetterli sul mercato delle attività illecite nel nostro Paese: spaccio, furti, prostituzione minorile. Se non si trova una qualche soluzione, la loro presenza è destinata ad aumentare ed è indubbia la loro elevata problematicità anche criminale.

#### *1.b.2.4. Espansione urbanistica e trasformazione della città*

Bologna si sta avviando ad un significativo percorso di trasformazione anche a livello urbanistico. La nuova stazione, l'ampliamento ulteriore della

fiera, la nuova edilizia popolare e lo sviluppo di nuovi quartieri di edilizia residenziale, lo spostamento al Lazzaretto del polo tecnologico e di alcune facoltà scientifiche, l'emergenza già assai visibile di villaggi residenziali ad elevata soglia di sicurezza privata, ecc. sono tutte realizzazioni in cantiere che a breve saranno portate a termine. Il nuovo piano regolatore in gestazione, ridisegnerà l'organizzazione degli spazi urbani della Bologna del domani. Non mi consta che in questo cantiere in opera e in questo fervore di progettazione, sia stata posta la dovuta attenzione all'impatto che queste trasformazioni del tessuto urbano potranno avere in termini di sicurezza, sia oggettiva che soggettiva. Eppure, se c'è una frontiera nuova e già ampiamente praticata in altri paesi, questa è l' "urbanistica e l'architettura della sicurezza". E non solo, come ovvio, per le scelte che possono essere fatte in tema di "misure di prevenzione situazionale" (che pure sono importanti), ma ancora più sulle scelte in tema di destinazione e vocazione degli insediamenti con riferimento ai diversi universi di futuri residenti e fruitori. Come accennavo poco sopra, le nostre periferie anche quando non particolarmente gradevoli, non sono drammaticamente degradate. Come pure i processi di allocazione residenziale degli immigrati a Bologna e Provincia non hanno nulla a che vedere con i processi di radicale "zonizzazione" determinatesi in altre città europee, come appunto Parigi. E' quindi ragionevole confidare che almeno nell'immediato Bologna non conoscerà la problematicità eversiva di ghetti a forte vocazione razziale ed etnica. Ma appunto nell'immediato. Se una seria attenzione non viene posta fin da ora – e temo che si sia già in ritardo – il futuro potrebbe riservare amare sorprese nella Bologna di domani, quella dei nostri figli.

#### *1.b.2.5. Illegalità economiche e mercato del lavoro*

Ho premesso che Bologna non risulta (ancora) segnata dal fenomeno della criminalità organizzata di tipo mafioso. Ripeto, però: se con ciò si vuole intendere che a Bologna non risultano organizzazioni criminali in grado di "controllare militarmente il territorio", come avviene in alcune parti del nostro Mezzogiorno. Ma Bologna ha una storia passata significativa di presenze criminali e soprattutto di cospicui capitali "illegali", quantomeno perché accumulati, sia pure altrove, attraverso il delitto; è quindi un territorio di interesse per l'economia criminale.

La fase presente di crisi economica sappiamo favorire, come sempre ed ovunque, il diffondersi dell'economia illegale. E' quindi ragionevole attendersi che anche nel territorio di Bologna cresca l'illegalità nelle transazioni economiche e nel mercato del lavoro, senza che con ciò si debba temere necessariamente il ramificarsi di una vera e propria "economia mafiosa".

## ***1.c. – LA SCARSITÀ DI RISORSE***

E' un tema a cui ho già fatto cenno e che anche in seguito non mi stancherò di richiamare.

Nel momento in cui, e sempre più, siamo costretti a tematizzare la nostra società come società del rischio, perché la nostra capacità di “prevedere” le possibili conseguenze si è dilatata oltre la misura delle nostre capacità di “prevenire” quelle nocive, abbiamo cominciato a sentirci sempre più “insicuri”. Se appunto – per riprendere un classico esempio - il battito di ali di una farfalla nella foresta amazzonica potrà determinare domani una inondazione nel nord-est d'Italia, consapevoli che non siamo in grado di fermare oggi le ali a quella farfalla, prevenendo così la conseguenza dannosa, avvertiamo la paura dell'annunciata e futura inondazione. Insomma: siamo in grado di assumere la complessità come modello esplicativo della realtà, ma soffriamo perché il medesimo modello ci mostra la nostra inadeguatezza nel dare esauriente soluzione alla complessità.

Siamo sempre più insicuri, perché sappiamo di essere sempre più inadeguati; e ci sentiamo sempre più inadeguati man mano che prendiamo coscienza delle limitate risorse a nostra disposizione per prevenire gli eventi nocivi e dannosi.

In buona sostanza si può dire che la sicurezza diventa un “problema” perché non sempre adeguatamente avvertito come tale. Mi spiego. Se ipoteticamente oggi vivessimo in un contesto economico, politico e sociale ricco al punto da pervenire alla condizione estrema della piena soddisfazione dei bisogni, neppure porremmo la questione della sicurezza. E non certo perché ingenuamente non avremmo da temere dai rischi di criminalità o dai fastidi delle inciviltà, come si era illusa una certa cultura politica che declinava i rapporti tra povertà e devianza in termini alquanto meccanicistici. La sicurezza non sarebbe una “questione” semplicemente perché confideremmo, e a ragione, nelle possibilità di “governare” i problemi attraverso pratiche di inclusione sociale. A risorse illimitate, illimitate politiche inclusive. Non è un caso che il tema della sicurezza diventa una questione eminentemente politica proprio nella crisi dello Stato sociale, quando le risorse del *welfare* risultano insufficienti alle abitudini (o illusioni) “bulimiche” di disciplinare attraverso l'inclusione.

Solo ponendo al centro la cronica scarsità di risorse, il governo del bene pubblico della sicurezza diventa un problema. Diventa una questione. Tanto è

vero che da bene per eccellenza pubblico, sempre più soffre la concorrenza con il mercato al punto da essere “tematizzato” sovente come “bene privato”.

La storia sia pur breve della questione della sicurezza ci insegna cose istruttive. Negli Usa come in Canada, il tema della sicurezza cittadina nasce alla fine degli anni settanta per diretta iniziativa delle stesse forze di polizia. Sono gli apparati repressivi tradizionali – quelli che hanno rivendicato dalla nascita della modernità il monopolio esclusivo in tema di ordine pubblico e di sicurezza dalla criminalità – a confessare di non essere più in grado di garantire livelli soddisfacenti di sicurezza ai cittadini. La sicurezza non può più essere solo una questione di polizia, giudici e carcere. I cittadini da soli o in forma associata devono farsi carico del problema. In una società sempre più “a elevato rischio criminale”, chi aveva il compito di garantire l’ordine ammette che la risorsa repressiva e preventiva di cui dispone è limitata, insufficiente. L’esperienza francese segue un diverso percorso, ma anch’esso alla fine rinvia alla constatazione della scarsità e inadeguatezza delle risorse. E’ il governo centrale, che a fare corso dalla metà degli anni ottanta del secolo passato, invita le amministrazioni locali a progettare - cercando il più ampio partenariato con polizie locali e centrali, con le associazioni, con il mercato stesso - azioni integrate di sicurezza.

E vengo subito alla realtà italiana. Di seguito sia pure rapsodicamente, voglio indicare i profili generali che definiscono lo stato presente di “penuria” nelle politiche di governo locale del bene pubblico della sicurezza.

### ***1.c.1. Penuria di competenze amministrative dei Comuni***

Per ragioni oramai ampiamente indagate, le città diventano il luogo in cui, sempre più, le emergenze securitarie si radicalizzano. Le città sono e sempre più saranno chiamate a rispondere alle domande di insicurezza dei cittadini. Su questa tendenza non ci sono dubbi. E non è un caso che oggi, di fronte a qualsiasi problema connesso alla sicurezza, i cittadini si rivolgano prevalentemente se non esclusivamente a chi democraticamente ha il governo della città. Ma a fronte di questa forte esposizione dei governi delle città sui temi della sicurezza, le amministrazioni comunali in Italia sono povere di competenze per poterli adeguatamente fronteggiare. Si pensi che in altri paesi i sindaci hanno competenze anche in materia di ordine pubblico e a loro rispondono polizie di ordine pubblico.

### ***1.c.2. Limiti strutturali e contingenti della risorsa “poliziale”***



Le risorse repressive e preventive della polizia in un paese democratico sono sempre inadeguate. Questa ontologica inadeguatezza risponde anche ad una scelta politica: gli “stati liberali” si contrappongono agli “stati di polizia” per un ricorso limitato – sul modello della *extrema ratio* – al potere “poliziale”. Se mai l’Italia contemporanea è in contro tendenza sul punto rispetto ad altre democrazie; almeno quantitativamente, l’Italia è il paese che, percentualmente alla sua popolazione, ha il numero più elevato di operatori di polizia.

Rispetto agli altri paesi democratici, la storia delle nostre polizie di Stato – la loro formazione ed evoluzione nel tempo – conosce poi elementi di specificità tali da renderle, anche oggi, corpi burocratici relativamente “separati” dalla società civile, anche quando guadagnano un elevato indice di fiducia da parte dei cittadini.

A fronte poi dell’elevata professionalità nel tempo acquisita in alcuni ambiti, come la lotta alla criminalità organizzata, il controllo del territorio da parte del Polizie di Stato è invece ancora carente se comparato con quello riscontrabile in altri paesi.

Per queste e per molte alte ragioni storiche, politiche e funzionali, le Polizie in Italia sono ancora apparati burocratici gerarchicamente comandati dall’ “alto” e il cui agire è sovente autoreferenziale e irrelato dalle domande che provengono dal “basso”. Così è ancora, anche se il processo di “avvicinamento della polizia al cittadino” è, sia pure faticosamente, in atto.

Ancora oggi e ragionevolmente nel prossimo futuro il grado di integrazione dell’azione poliziale con le altre agenzie nelle politiche di governo della sicurezza a livello locale è e sarà molto prudente e parsimonioso, e soprattutto puntigliosamente attento a riconfermare l’esclusività insindacabile delle proprie competenze e modalità operative.

Se non è pensabile una politica di governo locale del bene pubblico della sicurezza senza il concorso decisivo dell’azione repressiva e preventiva della polizia, l’efficacia della stessa in Italia è, e per il prossimo futuro ancora sarà, subordinata al grado di collaborazione che questa vorrà, di volta in volta, effettivamente fornire.

### *1.c.3. Crisi del welfare a livello locale*

Ai ripetuti e significativi tagli nei bilanci comunali di questi ultimi anni, seguiranno ragionevolmente altri di “vacche magre”. Il sistema complessivo del

*welfare* è quindi in una fase di forte contrazione. A questa poco invitante prospettiva dobbiamo rassegnarci.

La cultura tradizionale di rispondere alle problematiche sociali crescenti con politiche di prevenzione sociale adeguate mantiene una sua incontestabile coerenza “astratta”, quanto una sempre più ridotta praticabilità “concreta”. Gli spazi volti a favore l’inclusione sociale attraverso politiche di redistribuzione della ricchezza e di produzione di nuovo “capitale sociale” sono già assai limitati e tenderanno ulteriormente a restringersi.

#### ***1.c.4. Cultura e professionalità politico-amministrative ancora inadeguate***

Le emergenze securitarie corrono più velocemente di quanto le agenzie preposte al loro governo siano in grado di confrontarsi con la necessaria cultura e professionalità.

In Italia, forse più che altrove, è dato registrare un forte deficit di cultura e professionalità nel governo della sicurezza e questo vale anche a livello locale.

Il mercato stesso, particolarmente ricco di offerte sul versante delle tecnologie volte all’implementazione di strategie di prevenzione situazionale, si mostra ancora carente di professionalità capaci di governare effettivamente le nuove conflittualità o di governarle in modo diverso. Assistiamo pertanto ad un fiorire di nuove professionalità annunciate a parole, ma relativamente vuote ed evanescenti nei contenuti. Un esempio per tutti. Oggi una nuova pratica circola diffusamente come alternativa alle tradizionali: la mediazione. Mediazione sociale, mediazione penale, mediazione comunitaria, mediazione culturale, ecc. Non c’è problema o emergenza che non vengano riconosciuti come meritevoli di una presa in carico mediatrice. Ma a fronte di questa promessa, basta ben poca attenzione per avvedersi che sovente dietro a questa salvifica pratica si cela un deludente diletterismo di chi rivendica una professionalità in questo difficile mestiere. Ma questo non vale solo per la mediazione. Si pensi ancora alla riduzione del danno, quando questo servizio viene offerto al di fuori del suo originario terreno di azione, vale a dire la tossicodipendenza. E con ciò non voglio delegittimare certo la risorsa mediatrice o quella offerta dalla riduzione del danno. Ma più semplicemente avvertire che almeno in Italia siamo ancora lontani da standard accettabili e verificabili di professionalità da parte di molti che si offrono sul mercato come capaci di operare da mediatori o nelle politiche di riduzione del danno.

### ***1.d. - DISORDINI “ARTIFICIALI”***

## ***E MERCATI ILLEGALI***

Una delle topiche più studiate oggi dalla criminologia concerne la produzione “artificiale” del disordine sociale: nella costruzione sociale di alcuni problemi poi sofferti come produttori di insicurezza oggettiva e soggettiva un ruolo determinante è giocato “a monte” dalle scelte politiche di criminalizzare condotte e stili di vita oramai diffusi a livello di massa. Si pensi alla criminalizzazione del consumo di stupefacenti e alla criminalizzazione di molte condotte connesse al mercato del sesso mercenario. Ma analogamente potrebbe sostenersi per la legislazione di contrasto all’immigrazione irregolare e clandestina.

Non è mia intenzione in questa sede pronunciarmi in favore o meno di politiche abolizioniste, regolamentatrici o proibizioniste. Sta di fatto che le scelte politiche operate per contrastare alcuni fenomeni di massa, ha determinato la creazione di alcuni mercati “illegali” la cui dannosità sociale è da mettere in relazione non tanto o non solo al fenomeno in sé che si è voluto “disciplinare”, quanto alla scelta politica di disciplinarlo in un determinato modo. In questo senso si parla appunto di disordini “artificiali” costruiti dalle politiche di governo di alcuni fenomeni sociali.

Le politiche di governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale si trovano quindi a fronteggiare alcuni problemi la cui problematicità è in buona sostanza determinata dalla cornice legislativa nazionale e a volte sopranazionale vigente, all’interno della quale sono costrette comunque ad operare senza potere altrimenti “uscirne”. Così la criminalizzazione della droga determina il mercato criminale degli stupefacenti, e nessun governo cittadino può sottrarsi nel suo operare da una realtà così artificialmente “costruita”. La scelta abolizionista a suo tempo operata nei confronti della prostituzione, non consente alle politiche locali di intervenire attraverso politiche di regolamentazione del mercato del sesso mercenario. Per quanto un’amministrazione comunale si dichiari – a livello di principio – contraria alle politiche di esclusione sociale nei confronti dell’immigrazione irregolare e clandestina, non può non adoperarsi per l’affermazione della legalità (che a ben intendere è contingentemente solo una e una sola in uno Stato di diritto, sempre che non si voglia dare ancora legittimità alla cultura assai diffusa in Italia, della “doppia legalità”) anche di quella politicamente a volte non condivisa. Non fare chiarezza su questo delicato aspetto, rischia di determinare una pericolosa confusione.

Tutto ciò determina quindi ulteriori limiti all’azione di governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale. Limiti “pesanti” e sovente “sofferti”.

Ritengo che l'approccio sul paradigma della "riduzione del danno" sovente adoperato nei confronti di alcune problematiche sia stato determinato più dalle necessità di non evadere dalla legalità senza dovere fare pagare fino in fondo, e ai più deboli, i costi della legalità, piuttosto che di ridurre o contenere la problematicità stessa.

## 2. - POLITICHE DI SICUREZZA A BOLOGNA

### 2.1. Uno breve sguardo al passato

Solo quindici anni fa parlare di sicurezza a Bologna (il che sottintendeva che problemi di insicurezza c'erano, anche nella nostra città) era con sufficienza liquidato dal sistema della politica cittadina come qualche cosa sospesa tra la provocazione e la stravaganza culturale. Pochi anni dopo, il tema era con una qualche diffidenza ridimensionato, come una esagerazione che comunque faceva gli interessi della destra... E poi la "destra" ha preso il governo di questa città, facendo della sicurezza una delle proprie parole d'ordine più qualificanti; e infine la "destra" ha perso il governo della città, a pareri di molti perché nonostante le promesse, proprio sulla sicurezza aveva fallito.

E' una ricostruzione storica condivisibile solo a metà. E per una semplice ragione: l'evoluzione della topica "sicurezza" a Bologna si è prevalentemente esaurita nelle parole della politica e assai poco nelle azioni amministrative. Come dire che il tema della sicurezza è entrato progressivamente a fare parte del vocabolario della comunicazione politica, mostrando capacità di supplire efficacemente altri linguaggi, ma senza che ciò sia stato accompagnato da una equivalente crescita nelle politiche di sicurezza.

Ma, come in tutte le cose del mondo, si è sempre, in qualche modo, figli anche del passato. L'attuale Amministrazione eredita comunque un "storia" politica e amministrativa anche in tema di politiche di sicurezza cittadina. Qualunque sia la direzione che voglia imprimere nel futuro al governo locale del bene pubblico della sicurezza, l'attuale amministrazione non può non fare i conti con quelle che l'hanno preceduta.

A ben intendere, il compito che 15 mesi fa ho ricevuto dal Sindaco era ed è sempre stato questo, al di là delle deformazioni mediatiche che sempre accompagnano chi copre l'incarico di "consigliere del principe" su un tema politicamente scottante: fornire una consulenza tecnica sull'organizzazione dei servizi amministrativi che il Comune dovrà darsi per governare il tema della sicurezza cittadina a Bologna. Nulla di più e nulla di meno.

Vediamo allora criticamente quanto sinteticamente il passato.

## 2.2. Un errore di "frintendimento"

Il governo Vitali esprime con coerenza nelle politiche di governo della sicurezza a Bologna, quanto a quel tempo la sinistra democratica e di governo in Italia, con ben poche eccezioni, unanimemente intendeva. Meglio: poteva intendere.

La sicurezza era un tema "nuovo" nel governo cittadino: ne parlavano, ma scientificamente, pochi addetti ai lavori, facendo riferimento ad esperienze di altri paesi. Ma appunto ne parlavano alcuni intellettuali. Politicamente era poi un tema caro alla destra o che comunque a parole le forze di destra si riteneva avessero maggiore disinvoltura a cavalcare. E' vero, si sapeva che altrove, come in Inghilterra, le forze di sinistra al governo avevano "scippato" questo tema alla destra, facendone un tema del "nuovo realismo di sinistra". Ma quanto era potuto accadere in altri paesi, allora sembrava qualche cosa di politicamente "distante" dalle preoccupazioni di un sindaco di Bologna. Condivisibili preoccupazioni "garantiste" poi, fortunatamente presenti nella cultura della sinistra, conducevano a diffidare di un oggetto che si prestava a facili e strumentali derive del tipo "legge ed ordine". Insomma: era prudente diffidare di questa "emergenza", o meglio: era prudente approcciarla con un profilo politicamente defilato.

Ma a consigliare prudenza, c'era anche altro e di più rilevante. Allora si poteva realisticamente confidare che l'Amministrazione comunale e la società civile bolognese potessero fare fronte a questa "nuova" emergenza con quanto era loro ovunque e dai più riconosciuto: uno sviluppato *welfare* e un ricco capitale sociale. Come dire: i sentimenti diffusi di insicurezza altro non sono che manifestazioni di bisogni insoddisfatti a cui possiamo e dobbiamo rispondere potenziando ulteriormente i nostri servizi. L'insicurezza viene cioè letta come prodotto di una fisiologica crescita delle aspettative proprie di un maturo stato sociale. Si registra quindi un frintendimento della realtà. In effetti si inverte il nesso causale, cadendo in un pericoloso equivoco: l'insicurezza si diffonde proprio perché sono entrate in crisi le politiche di *welfare*, palesandosi oramai incapaci di farsi carico delle nuove problematiche e pertanto non si può indicare come rimedio del male ciò che è la causa dello stesso. Ripeto: un

fraintendimento in cui allora versava quasi tutta la politica democratica e di sinistra italiana. Vitali, in questo, non fece certo eccezione.

Coerentemente con quel presupposto (certo, viziato sia pure da un perdonabile fraintendimento), l'amministrazione del tempo affida la delega alla sicurezza all'assessorato ai servizi sociali. Scelta fortunata: l'assessora di riferimento si paleserà avveduta e soprattutto attivissima. Ma per quanto avveduta e attiva approcherà il tema nella sola ottica possibile per la cultura dei servizi sociali, cioè in quella dell'aiuto, dell'assistenza, della presa in carico dei soggetti portatori del disagio e del conflitto, confidando che più prevenzione sociale si traducesse anche in più sicurezza e assicurazione sociale.

Il progetto sicurezza che emerge ("Bologna sicura") si struttura come addizione da un lato di tutti i servizi sociali già operanti, a cui viene solo nominalisticamente indicata anche una capacità di produzione di sicurezza e assicurazione e, dall'altro lato, la messa in campo di nuovi servizi indicati come capaci di arricchire "la rete sociale", in verità apprezzabili per la quantità, ma "messi insieme" un po' disordinatamente. Alla fine, non si intende la "filosofia" del progetto, se non appunto quella assai generica di una ingenua fiducia che ... più ingredienti ha la torta, più apprezzato sarà il dessert.

Ripeto: un progetto "confuso", ma ricco. Ricchissimo soprattutto di risorse finanziarie. Avvalendosi di consulenze esterne all'amministrazione assai rodute nel catturare finanziamenti europei, in breve tempo su "Bologna sicura" e sull'Assessorato ai servizi sociali piovono molti, moltissimi soldi. E in ciò sta tanto la forza che la debolezza del progetto. Confuso ma ricco; dispersivo ma generoso; intelligente in alcune forti intuizioni, ma inefficace nel breve periodo perché non ha gambe su cui camminare speditamente, mancando di professionalità amministrative e tecniche adeguate alle aspettative. Forse, se avesse avuto più tempo, avrebbe potuto correggersi e diventare anche un ottimo progetto. Ma tempo non ebbe per crescere.

Eppure, sia pure nel breve arco di un solo biennio, "Bologna sicura" traccia alcune direttive di fondo che sopravviveranno anche nelle politiche sulla sicurezza dell'Amministrazione Guazzaloca e che la presente erediterà a sua volta. La creazione delle "Antenne" poi trasformate in Sportelli sicurezza a livello di quartiere, da un lato, e i "mediatori di comunità" sempre a livello di quartiere, dall'altro lato, sono assi portanti delle politiche di sicurezza ideate e implementate allora e che, pur con alcune trasformazioni, sono sopravvissute fino ad oggi.

Una progettualità quindi tutta costruita sul versante tradizionalmente più consona alle politiche dei servizi sociali e quindi capace di esaltare tutte le potenzialità proprie delle politiche di prevenzione sociale, anche ed ulteriormente arricchite dagli apporti offerti dalle risorse della mediazione e

della riduzione del danno. Questo modo di declinare la questione del governo della sicurezza a livello locale è coerente alle politiche di *welfare*, nel senso che in queste e in queste solo alla fine finisce per confidare. Ma purtroppo, come internazionalmente sperimentato, il bene della sicurezza sociale solo in parte soddisfa quello della sicurezza – soggettiva ed oggettiva - dalla criminalità e dalla devianza e lo può eventualmente soddisfare nei tempi lunghi e non in quelli brevi dell’urgenza politica, ma soprattutto non è mai in grado di offrirsi ad una verifica convincente della sua efficacia. Aiutare, ad esempio, i giovani tossicodipendenti ad uscire dalla droga, è una politica ragionevole che si rifletterà positivamente nel futuro anche in una diminuzione degli scippi e dei borseggi, ma non esiste verifica empirica che possa suffragare questa aspettativa. E ciò vale per tutte le politiche di prevenzione sociale. E mentre con fatica il progetto “Bologna sicura” cerca di diffondere ed allacciare i mille nodi delle “reti sociali che uniscono”, l’Amministrazione comunale deve fronteggiare i comitati di cittadini che protestano per i livelli crescenti di degrado del centro storico, ovvero che manifestano per il diffondersi della prostituzione di strada e soprattutto deve fare i conti “politici” con un’opinione pubblica che i sondaggi dicono sempre più preoccupata e alla fine insoddisfatta.

### 2.3. L’impossibilità della coerenza “muscolare”

Non c’è dubbio. La destra vince a Bologna anche – ma non soprattutto, a mio avviso – giocando la carta della sicurezza. E una volta al governo della città, si comporta di conseguenza. Viene istituito l’assessorato alla sicurezza e la delega viene data ad un alto funzionario che proviene dalle forze di polizia, uomo certamente capace e che in più occasioni si era distinto per la “mano dura” nella repressione della criminalità a Bologna.

La scelta è astrattamente coerente. E’ il “modello Giuliani made in Bologna”. Purtroppo per Guazzaloca, quanto è possibile negli USA, non lo è in Italia: “zero tollerance” può essere agita solo in un contesto politico e giuridico in cui il Primo Cittadino abbia anche ampi poteri in tema di ordine pubblico e in cui a lui solo spetti di nominare l’equivalente italiano del Procuratore della Repubblica. Senza il comando pieno e esclusivo della risorsa repressiva nelle mani del Sindaco, il “modello Giuliani” non può essere esportato. Non avere inteso questa semplice verità è sconcertante.

In una primissima fase, fu giocoforza d’obbligo offrire un’immagine – ripeto: un’immagine ben più che un’effettività – di impegno e forza “muscolari” nelle politiche di sicurezza. Era necessario rendere evidente il radicale cambiamento con il passato. Furono censurate le parole - ripeto ancora: più le parole che le azioni politico-amministrative – che si richiamavano alla filosofia della mediazione, della riduzione del danno, dell’aiuto e del soccorso, per esaltare quelle prevalentemente “reattive” e “situazionali”. Indubbia coerenza



politica nell'indicare un percorso "di destra", peccato solo che quella direzione non fosse praticabile alle condizioni giuridico-istituzionali, allora come tuttora, presenti.

In breve tempo, il Sindaco è costretto a cambiare "cavallo": si "licenzia" un assessore "tecnicamente" competente quanto politicamente "delegittimato" nella possibilità di agire coerentemente ad un mandato di "legge e ordine". Una sconfitta disastrosa, che deve fare riflettere, anche a sinistra.

Il nuovo assessore – assolutamente "incompetente" da un punto di vista tecnico - si palesa invece politicamente "adeguato", incarnando abbastanza felicemente l'altro volto dell'amministrazione Guazzaloca. Il volto della "bolognesità". Simpatia, bonomia, una filosofia di fondo secondo la quale "prima o poi, a Bologna, le cose si risolvono da sole", "non c'è bisogno di agitarsi troppo", "mediare nella sostanza su tutto e con tutti, ma non dirlo troppo forte e troppo in giro". L'insicurezza a Bologna perde ogni drammatica asperità di tipo metropolitano. Come se Bologna fosse ancora un grosso paese di campagna, dove si vive bene e ci si diverte pure e se c'è qualche volta un po' di casino, non facciamone un dramma, passerà, come sempre!

Ovviamente, tutto ciò, più a livello di immagine che nella sostanza. Nei fatti, è un governo del bene pubblico della sicurezza che mette in campo molte cose, ancora una volta non tutte ottime e tra loro coordinate, ma sicuramente molte: dalla video-sorveglianza di quasi tutto il centro storico all'organizzazione degli assistenti civici; dalla mediazione con i centri sociali più problematici alla "sistemazione" antibivacco dei punkabbestia all' "Isola che non c'è"; dalla prudente utilizzazione nel controllo del territorio del reparto sicurezza della Polizia municipale alla rivitalizzazione commerciale del centro storico, soprattutto nelle aree più degradate.

E' una politica "nei fatti" spostata prevalentemente sulla riduzione del danno, senza però poterla esplicitamente nominare "a parole". Paradossi della politica. Infatti, il sistema di video-sorveglianza non entrerà mai in funzione; la "vis repressiva" quasi mai verrà agita né esplicitamente richiesta alle polizie di Stato; le politiche di prevenzione sociale verranno ancora supportate sia pure senza nutrire eccessive aspettative. L'azione amministrativa sarà prevalentemente volta a "mettere la sordina" ai conflitti, a dare una immagine "rassicurante" della città.

#### **2.4. Qualche istruttiva nota sulle occasioni perdute**

La città di Bologna, dopo ormai più di un decennio, non è riuscita ad elaborare ed implementare una politica amministrativa in tema di sicurezza

urbana. Temo sia difficile non convenire con questa malinconica osservazione. Ancora una volta: a parole molto si è detto, se non urlato; nel vocabolario della politica, la parola sicurezza urbana è stata forse tra le più pronunciate; molte azioni volte a determinare sicurezza o rassicurazione sono state messe in campo, ma alla fine una capacità di governo del bene pubblico della sicurezza non si è prodotta. Certo questo può dirsi della maggiore parte delle città italiane, e forse di tutte, ma per Bologna la valutazione è ancora più “severa”, perché Bologna è stata la città dove per la prima volta in Italia il problema è stato posto all’attenzione dell’amministrazione comunale, dove per prima e di più si è prodotto scientificamente sul tema e dove si è fatto anche più ricerca empirica. Eppure Bologna alla fine ha perso molte occasioni: si è tormentata molto, ma ha prodotto poco. Un’idea complessiva e complessa di governo del bene pubblico della sicurezza non è di fatto emersa. Non c’è mai stata.

In estrema sintesi, gli errori commessi sembrano, a posteriori, essere stati i seguenti:

1. *Negazione del problema.* Per lungo tempo il sistema politico-amministrativo ha negato che il diffondersi dell’allarme sociale tra i cittadini avesse a che vedere con alcuni “problemi reali” di insicurezza oggettiva. Insomma: non ha preso seriamente in conto quanto la gente pensava e temeva. Quasi che la preoccupazione sociale per il diffondersi della criminalità e delle inciviltà fosse solo effetto dell’influenza dei mass media.

2. *Riduzione del problema.* Anche quando assunto, il sistema politico-amministrativo ha cercato di “ridimensionarne” l’emergenza. Come abbiamo visto, a volte si è ritenuto che il tutto potesse essere governato attraverso un’ulteriore ampliamento delle politiche inclusive, altre volte si è cercato di stemperarlo semplicemente non enfatizzandolo troppo, altre volte ancora si è “navigato a vista”, cercando di dare una qualche soluzione alle singole emergenze, senza mostrare di avere una qualche strategia di fondo.

3. *Contraddittorietà negli approcci al problema.* A volte si è invocata la repressione e la mano dura, altre volte la solidarietà e la presa in carico, altre volte, ancora, la mediazione dei conflitti a tutti i costi. E questo è corretto, perché i problemi sono diversi e diverse devono essere anche le risposte. Ma bisogna “spiegare” all’opinione pubblica la ragione delle diversità negli approcci e nelle soluzioni prospettate. Altrimenti si crea una pericolosa confusione. Non si può, ad esempio, a volte far credere che la polizia municipale debba farsi carico anche di compiti di controllo del territorio e altre volte affermare che le sue competenze non le consentano di fare ciò; ovvero, che a volte si può trattare e mediare con i centri sociali giovanili e altre volte no. Senza coerenza, si perverte la funzione pedagogica del messaggio, che da mezzo di produzione di consenso diventa ragione di ulteriore dissenso.

4. *Incoerenza nell'azione.* Certo, si può anche sbagliare sulle singole azioni, ma non si può dare l'idea di sbagliare sempre e su tutto. Assunta una determinata posizione, bisogna reggere il timone verso la meta o il metodo assunti anche di fronte alle difficoltà e alle inevitabili reazioni. A Bologna, il governo della sicurezza ha proceduto incoerentemente, seguendo il vento favorevole e cangiante del consenso e quindi cambiando sovente rotta. E questo è un male, perché si educa l'opinione pubblica che se una scelta politica dell'amministrazione non piace, basta opporsi per vederla cambiata.

5. *Equivocità nelle soluzioni proposte.* Niente di più nocivo che invocare una soluzione, sapendo di non poterla garantire. Se si prospetta un'ordinanza di divieto di sosta anche momentanea lungo i viali di circonvallazione al fine di dissuadere i clienti delle prostitute, bisogna essere certi che la polizia municipale effettivamente provvederà ad elevare le contravvenzioni dalle 23 alle 3 della mattina. Faccio questo esempio, perché nel passato è avvenuto che questa ordinanza venisse adottata dall'Amministrazione di Bologna, sapendo che la Polizia municipale non l'avrebbe fatta rispettare per "resistenze" sindacali, come nei fatti poi risultò. E lo stesso deve dirsi per l'ordinanza antibivacco: prima minacciata, poi disposta formalmente, ma mai applicata. E gli esempi potrebbero essere numerosi. Il governo locale del bene pubblico della sicurezza non sopporta la scorciatoia delle "grida manzoniane", cioè mal convive con la dimensione solamente "simbolica" nella produzione dell'ordine. Il possibile consenso guadagnato in un primo momento, si converte in breve tempo in moltiplicatore di dissenso quando l'opinione pubblica si avvede che alle parole non fanno seguito i fatti. E in una "piccola" città come Bologna, le "bugie hanno sempre le gambe corte" perché tutto si viene ed in breve a sapere.

6. *Subalternità nella risposta.* A Bologna le cose sono sempre andate in questo modo, lasciando il "servizio" agli altri (di volta in volta, l'opposizione politica, la stampa, i comitati dei cittadini, ecc.). In altri termini: l'amministrazione comunale si è mossa e tardivamente sui singoli problemi solo quando questi sono stati nesi all'ordine del giorno delle emergenze. Come se i problemi di sicurezza esistessero solo ed in quanto definiti dal sistema della comunicazione politica e mediatica. Ma così agendo si finisce per intervenire su una realtà problematica "costruita" appositamente per non trovare una ragionevole soluzione da parte dell'amministrazione. Al contrario: l'Amministrazione deve anticipare le emergenze o meglio deve decidere lei per prima quali problemi devono essere affrontati come emergenze. Ma per "conquistare il servizio" e quindi una posizione di vantaggio, bisogna avere una strategia e sufficiente forza per imporla. E questo non si è quasi mai dato a Bologna.

7. *Difetto di comunicazione sociale.* Quel poco o molto che viene agito dal Comune in tema di politiche di sicurezza alla fine "non appare". O meglio

non ne appaiono le ragioni. Non emerge mai forte “il punto di vista” dell’Amministrazione. Quello che “appare” è un coro di posizioni stonate. E’ scontato che la stampa cittadina abbia poi buon gioco nel fomentare questa situazione cacofonica. Ma tutto ciò non aiuta però l’Amministrazione. Su una questione così delicata come la sicurezza che tanto si presta a letture confuse, la voce dell’Amministrazione dovrebbe essere chiara ed univoca. Così non è mai stato.

### **3. - LE COORDINATE POLITICHE DELLA PRESENTE AMMINISTRAZIONE**

Non è possibile progettare in “astratto”. Ovvio.

Quanto fin qui premesso, segna per me il quadro “realistico” entro il quale è necessario pensare e progettare per il futuro: le emergenze criminali passate, presenti e presumibilmente future; le rappresentazioni che del tema della sicurezza hanno i nostri cittadini; quanto ci è giunto dal passato amministrativo; lo stato delle risorse attivabili; lo stato di disponibilità delle altre agenzie con cui interagire; il quadro nazionale più in generale.

Ma accanto a queste già esaminate coordinate, debbo assumere anche quelle politiche che la presente Amministrazione ha indicato nelle linee di mandato in tema di sicurezza.

#### **3.1. Il governo della sicurezza nelle mani del Sindaco**

E’ la scelta qualificante di questa Amministrazione che segna un elemento di discontinuità con il passato.

Ho sempre e da sempre privilegiato questa opzione come la più opportuna per dare un governo “forte” alla sicurezza a livello comunale. Scelta anche coraggiosa: il Sindaco non potrà “coprirsi” all’occorrenza, facendo leva sull’operato di chi delegato, come più volte avvenuto in passato. Ma scelta che pone anche nuovi problemi a livello di organizzazione amministrativa. E non facili, come avrò modo di esaminare più oltre, quando mi occuperò in specifico del problema.

#### **3.2. Il modello integrato di sicurezza**

In qualche modo si può dire che è una scelta normativamente obbligata oggi in Italia. Il Comune non ha competenze di ordine pubblico – che sono invece di sola ed esclusiva spettanza delle Polizie di Stato – e pertanto nel governo locale del bene pubblico della sicurezza può rispondere delle sole a lui riservate, vale a dire quelle prevalentemente proattive o preventive che dir si voglia. In effetti, questa necessaria *actio finum regundorum* è opportuna quanto ovvia. Tanto ovvia, che non meriterebbe neppure doverla esplicitare, come una *excusatio non petita*. In verità la questione è invece alquanto più complessa.

La complessità può essere colta tenendo presente i seguenti profili:

✓ Per quanto il Sindaco dovrebbe a rigore rispondere solo di quanto a lui istituzionalmente dovuto, oggi risponde politicamente in tema di sicurezza, sempre e comunque. Una sorte di responsabilità oggettiva. Delle plausibili ragioni politiche di questo processo di imputazione politica di responsabilità ben oltre i limiti di competenza istituzionale si è già molto scritto per cui debba anche in questa sede insistere.

✓ A fronte di ciò, ben raramente le Polizie di Stato sono responsabilizzate per quel che fanno e per quello che non fanno dall'opinione pubblica cittadina. Insomma: se c'è qualche problema anche di ordine pubblico in città, i cittadini si rivolgono prima al Sindaco e poi, eventualmente, al Questore.

✓ La distinzione tra politica dell'ordine pubblico e politica di sicurezza a livello cittadino è difficile ma possibile a livello teorico, ma purtroppo solo teorico. Se infatti l'ordine pubblico come *ordre dans la rue*, da un lato, e come *law enforcement* dall'altro fossero ambedue pienamente soddisfatti da chi ne ha esclusiva competenza, neppure sarebbe nata la nozione di sicurezza cittadina. Nasce e si diffonde invece la cultura di governo della sicurezza a livello locale, proprio perché le collettività percepiscono e quindi lamentano la presenza e il diffondersi di disordini che non possono più essere disciplinati attraverso le sole politiche di ordine pubblico. Se tutto ciò si determina in contesti nazionali in cui il Sindaco è responsabile tanto dell'ordine pubblico cittadino, quanto delle politiche preventive, il governo del bene pubblico della sicurezza indicherà appunto un approccio più ampio di quello che sarebbe stato possibile nella sola prospettiva dell'ordine pubblico, ma ovviamente includendo al suo interno e in termini non problematici quote consistenti di tradizionali politiche di ordine pubblico. Nelle realtà invece in cui la titolarità delle competenze di ordine pubblico non appartiene a chi ha il governo democratico della città si pone drammaticamente quanto sovente confusamente la questione dell'"integrazione" di competenze, servizi e culture non solo diverse, quanto funzionalmente "distinte". E qui nascono i problemi. Qualsiasi governo del bene pubblico della sicurezza necessita di quote più o meno consistenti di "ordine pubblico". Sarei tentato a dire che qualsiasi politica di ordine pubblico che voglia essere efficace,

necessità oggi di essere integrata da quote più o meno significative di “sicurezza cittadina”. E la distinzione manichea che si tende a proporre tra repressione e prevenzione – la prima in capo alle forze poliziali e alla magistratura e la seconda ai servizi del governo locale – non coglie la sostanza delle cose. Le Polizie di Stato di fatto e di diritto sono anche agenzie di prevenzione; chi opera nei servizi del Comune di fatto e di diritto agisce anche in una prospettiva di controllo sociale. Le distinzioni “giuridiche” sfumano insomma nell’azione concreta. E lo stesso si può dire per la distinzione tra “contrasto della criminalità” e “lotta al degrado”. Distinzioni possibili, ma solo in astratto.

✓ Nella situazione sopra descritta, i confini nella distinzione di competenze e funzioni – certi sulla carta – diventano alquanto “elastici” nell’azione quotidiana di governo di una città. Il fronte più aperto a possibili “sfondamenti” è quello della Polizia municipale: è infatti un corpo di Polizia a tutti gli effetti (burocratici, di *mission*, ecc.), che può assumere compiti di polizia giudiziaria e che nella sua azione può esercitare anche funzioni di ordine pubblico. E’ poi un Corpo poliziale armato, a cui sindacalmente gli è riconosciuta un’indennità speciale di ordine pubblico e che se comandato opera unitamente alle Polizie di Stato in attività di ordine pubblico e di repressione della criminalità. La sola risorsa di “*vis repressiva*” di cui il Sindaco può autonomamente disporre. Comprensibile quindi che in molte realtà la Polizia municipale sia diventata il centro gravitazionale intorno al quale si è costruito il governo locale del bene pubblico della sicurezza. Bene: la presente Amministrazione comunale ha scelto di non seguire questa opzione, affermando di volere mantenere entro i confini più consolidati e sicuri o meglio, tradizionali, l’azione della Polizia municipale. Gli sviluppi futuri che si aprono di fronte al processo di *devolution* in atto, potrebbe (ma uso il condizionale) condurre in parte a rivedere questa posizione.

Da quanto sopra esposto, ne consegue una diversa coordinata politica: il governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna dovrà essere costruito nella condivisione e successiva integrazione di competenze, poteri, professionalità diverse e distinte, attraverso un’azione concertata tra servizi comunali e Polizie di Stato, ispirandosi ad un modello integrato di sicurezza. Ma non solo.

### 3.3. Condivisione sociale e concertazione

Parrebbe a prima lettura un richiamo retorico. La politica in democrazia sempre si legittima sul valore della condivisione sociale.

A ben intendere, l'enfasi posta dalla presente Amministrazione sulla scelta "metodologica" di procedere attraverso la più ampia partecipazione e condivisione sociali nelle politiche di governo della città, finisce per indicare un'altra significativa coordinata "politica" in tema di sicurezza. E sotto diversi aspetti:

✓ Praticare la defatigante pratica della partecipazione su di una topica così sensibile agli "umori" e alle "emozioni", quale è appunto è la sicurezza dei cittadini, significa che l'Amministrazione comunale si incarica di una funzione "pedagogica" di educazione alle virtù civiche necessarie alla produzione sociale della sicurezza. La scorciatoia giacobina – tanto apprezzata dalla *ars* politica del nostro Paese – di decidere per il bene della collettività anche contro l'opinione pubblica viene pertanto bandita. Ma cercare il consenso sociale sulle politiche di sicurezza, vuol dire correre il rischio di confrontarsi anche con "sentimenti" prepolitici, irrazionali, tra di loro inconciliabili ... insomma: fare i conti con "la pancia" della gente. Se questa scelta può apparire in prima istanza diseconomica e rischiosa, alla fine invece è la sola a pagare se è effettivamente capace di educare ad un metodo "democratico" di ascolto delle ragioni altrui e di forte relativizzazione delle ragioni proprie. Personalmente condivido questa scelta: essa è come non mai saggia proprio in tema di governo della sicurezza, perché fino in fondo assume che la questione sicurezza sia essenzialmente una costruzione sociale che può essere governata solo ed in quanto "de-costruita", in cui tutti gli attori sociali siano capaci di assumere anche il punto di vista "dell'altro" e non solo "del sé". Il che significa educare chi è diseducato a quelle virtù civiche fondamentali del rispetto delle regole, della tolleranza e della solidarietà e soprattutto della "pazienza democratica". Certo, tutto ciò può anche svolirsi a retorica demagogica. Ma non necessariamente.

✓ Il metodo dell'ampia partecipazione nella condivisione delle scelte – se efficace – produce poi livelli elevati di concertazione nell'azione. E questo esito è più che utile, direi necessario, nelle politiche di sicurezza. E in ciò si coglie, e fino in fondo, quanto diverso sia il governo della sicurezza dal governo dell'ordine pubblico. Quest'ultimo può essere delegato, come in effetti lo è stato, a sole agenzie professionali. Il governo del bene pubblico della sicurezza, no. Direi, mai in democrazia. La società civile, nelle sue diverse articolazioni, deve partecipare da primo attore. Anche in questo caso, facile da dire, difficilissimo da realizzare. Pazienza democratica e tempi lunghi, quindi.



## 4. – IL “PUNTO DI VISTA GENERALE”

Da quello che sono venuto fin qui argomentando, se ne deve dedurre che Bologna non ha ancora espresso una politica di governo locale del bene pubblico della sicurezza. Ha certo conosciuto in questa ultima decade azioni di governo della sicurezza – alcune apprezzabili, altre meno -, ma una politica di governo, no. Da qui, credo, si debba partire.

Perché si possa parlare di governo della sicurezza a livello locale bisogna infatti che si diano contemporaneamente alcune condizioni: 1. Che il tema della sicurezza cittadina venga politicamente assunto e con un livello determinato di priorità rispetto alle altre questioni di governo; 2. Che venga esplicitata una strategia, nella individuazione degli obiettivi e delle modalità di operare; 3. Che gli obiettivi siano estremamente “realistici” e le modalità di operare effettivamente “possibili”; 3. Che vengano indicate le risorse economiche adeguate al raggiungimento degli obiettivi; 4. Che la strategia di governo locale della sicurezza sia socialmente comunicata nelle forme e nei modi idonei a far sì che la cittadinanza sappia con sufficiente precisione “che cosa” e “come” l’amministrazione opererà; 5. Che l’Amministrazione proceda con estrema determinazione, senza sbandamenti, nell’implementazione politico-amministrativa delle singole azioni, di volta in volta “pedagogicamente” mostrando come queste siano parte coerente della strategia complessiva.

E’ di tutta evidenza che non solo Bologna non ha mai espresso questo “livello” di progettualità politico-amministrativa in tema di sicurezza, ma che neppure possiamo ragionevolmente contare che possa pervenirvi in tempi rapidi. Diciamo allora che questo livello rappresenta un “modello ideale” da perseguire nei tempo medio-lunghi, che potrà essere raggiunto solo quando il Comune sarà capace di elaborare una progettualità articolata e sarà in grado di mettere a regime e in maniera tra loro coordinata servizi ed azioni.

Penso invece che nei tempi medi – diciamo entro la fine del presente mandato amministrativo – si possa realisticamente pervenire a questo livello intermedio:

1. *L'assunzione "forte" e "decisa" del tema del governo della sicurezza come volontà di "farsi carico" dei problemi connessi alla sicurezza senza impegnarsi nel garantire politicamente la "soluzione" degli stessi.* Con questo non dico che alcuni potranno essere risolti. Ma bisogna avere ben chiaro che nel medio periodo non si può assolutamente impegnarsi a dare soluzione al problema in generale, per le ragioni che ho già in precedenza esposto.

2. *E' invece importante fare intendere quanto il governo locale della sicurezza cittadina venga assunto come un obiettivo qualificante dell'Amministrazione.* Il fatto che nella presente Amministrazione, il Sindaco abbia deciso di non delegare a livello assessorile il tema della sicurezza certamente da un senso di forte priorità al tema. Ma di più: in quanto nelle mani del Primo Cittadino, il governo della sicurezza non potrà che realizzarsi attraverso l' "intera macchina" amministrativa comunale, cioè attraverso una politica inter-assessorile, affermando pertanto che il governo della sicurezza a livello locale si determina "attraverso" e "nel" buon governo complessivo della città. E anche questo è un forte messaggio.

3. *Gli obiettivi.* Non è ancora possibile specificarli dettagliatamente e forse mai sarà possibile, per la semplice ragione che il tema della sicurezza rischia di diventare sempre più il contenitore di "risulta" dei problemi non altrimenti risolti nell'azione amministrativa "ordinaria". Infatti, qualsiasi problematicità, se ed in quanto irrisolta, rischia di costruirsi socialmente come questione securitaria. E' ovvio che questo pregiudica e non di poco la "leggibilità" dell'azione di governo del bene pubblico della sicurezza cittadina. A fronte di ciò, ritengo realistico muoversi prudentemente. *Alcuni obiettivi "minimi" possono, debbono essere indicati.* Ad esempio, impegnarsi a trovare nel medio termine un diverso equilibrio "ecologico" nella zona universitaria che consenta di ridurre (ripeto: ridurre) il grado di degrado della stessa, può essere promesso. Così come, impegnarsi a contenere (ripeto: contenere) il fenomeno delle occupazioni abusive del suolo pubblico è un obiettivo "realistico" che può essere enunciato. Impegnarsi, invece, a liberare Bologna dagli spacciatori, assolutamente no. Così come impegnarsi a ridurre del 50% i borseggi. E sia chiaro: è possibile contenere lo spaccio e ridurre i borseggi, ma non lo si può promettere perché le variabili che determinano l'andamento dello spaccio e dei borseggi non sono tutte governabili dall'Amministrazione comunale. Ci si può solo impegnare a contribuire, unitamente ad altre agenzie, al contrasto di questi fenomeni. Promettere quindi poco, ma quel poco essere relativamente sicuri di conseguirlo nel tempo. *Ma comunque sempre e comunque garantire di "farsi carico" di tutti i problemi anche se non soprattutto di quelli che non potranno trovare una radicale soluzione.* Rispondere che di alcuni problemi

particolarmente avvertiti dalla collettività, l'Amministrazione Comunale non vuole farsene carico perché ad altri spetta dare una soluzione, è certamente ineccepibile da un punto di vista giuridico, ma assolutamente inintelligibile dall'opinione pubblica e quindi politicamente nocivo. E anche in questo caso, sia chiaro: nel contempo bisogna intelligentemente mettere in mora le altre agenzie, fare assumere a queste il loro carico di responsabilità nel governo di alcuni fenomeni.

4. Se ancora prudenti nell'indicazione degli obiettivi, *grande enfasi comunicativa deve essere data ai profili di metodo che si sono assunti nel governo del bene pubblico della sicurezza*. E vero: qui il metodo è sostanza. Bisogna impegnarsi e a fondo in un'azione pedagogica sia nei confronti dei servizi e delle altre agenzie chiamate al governo della sicurezza, sia nei confronti degli stessi cittadini perché si impari tutti a nutrire aspettative "ragionevoli". Il governo della sicurezza è e sempre sarà una strada in salita. Baldanzosamente e di corsa non la si percorre granché. Piccoli passi e anche significativi, possono invece essere fatti, anzi lo debbono.

5. Le risorse. Sappiamo essere scarse. Pavento che lo saranno sempre di più e ancora per molto. La forbice tra la produzione del disordine sociale e le risorse per costruire ordini possibili sarà destinata nel tempo ad aprirsi ulteriormente. Così posta, la questione è tragica. La questione della penuria di risorse e quindi nodale e ha pure risvolti teorici di rilievo. Allo stato attuale dell'arte, il governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale può orientarsi solo in due prospettive o scenari o campi che dir si voglia. Quello proprio della cultura "materiale" del *welfare*, sia pure rivisitato e corretto, vale a dire nel perseguimento di finalità di inclusione sociale; ovvero quello, "immateriale", di cassa di risonanza mediatica, per enfatizzare "simbolicamente" soluzioni che alla fine sono, e non possono che essere, di ulteriore esclusione sociale. Questa seconda prospettiva non costa nulla, è facilmente utilizzabile dal sistema politico, determina nell'immediato consenso sociale. Non conosco realtà a livello internazionale in cui o permanentemente o saltuariamente il sistema politico non vi abbia fatto ricorso. E neppure sono così ingenuo da ritenere che non si possa prudentemente farvi a volte ricorso, nella consapevolezza però che anche la risorsa immateriale e simbolica delle campagne "legge e ordine" è scarsa (alla fine anche l'esclusione costa) e soprattutto ha caratteri di forte "addittività", per cui nel tempo necessita sempre di quote crescenti per raggiungere il medesimo effetto sia pure solo mediatico. Non se ne può quindi, neppure con cinismo politico, abusare. *E quindi – comunque la si prenda – la questione delle risorse si pone*. Sono radicale, ma non provocatorio. E' importante comunicare ai cittadini questa realtà: se vogliono più sicurezza, alla fine devono mettere mano al portafogli. So che la cosa suona male alle orecchie di chiunque abbia responsabilità nel governo della città e soprattutto suona malissimo alle orecchie dei cittadini. Ma le cose temo stiano in questi termini. *La sicurezza non può essere prodotta a costi zero*.



## 5. – LA PROGETTUALITA’ “VIRTUALE”

Le sfere di competenza, lo stato delle risorse, la cultura di governo della sicurezza a livello locale espressa in questa ultima decade da diverse Amministrazioni in Italia e quanto è possibile “importare” delle esperienze maturate in altri contesti nazionali, definiscono il campo “virtuale” della progettualità futura per Bologna. Aggettivo come “virtuale” questo campo di azioni, perché spetta sola alla decisione politica la scelta di quali attuare.

A me spetta, come tecnico, tracciare solo i “confini estesi” di questo campo di azioni di governo, con la sola cautela di indicare gli spazi “realisticamente” (quindi non “astrattamente”) occupabili dalla presente Amministrazione, tenuto nel dovuto conto le molte e complesse osservazioni fin qui avanzate.

Questo campo “virtuale” di progettualità nel governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale è stato diversamente definito a livello scientifico. Sono evidenti le ragioni che suggeriscono al “teorico” di indicare il “proprio” (nel senso da lui preferito) criterio “esplicativo” del perché vengano definiti quei confini e non altri al campo virtuale. In effetti al fine dell’azione politico-amministrativa questo impegno di fondazione paradigmatica non è di grande utilità. Pertanto mi autocensuro rispetto a questa “esercizio teorico” e molto descrittivamente indico i “territori” che l’esperienza politico-amministrativa delle città ha progressivamente eletto come “propri” nel governo del bene pubblico della sicurezza.

### 5.1. La sicurezza urbana non si interessa solo di criminalità

E vero che il rischio di vittimizzazione è nel medio tempo aumentato e di molto, sia pure nei confronti dei soli reati contro la proprietà; è verissimo che a Bologna un cittadino su cinque denuncia di essere stato vittima di qualche reato nell'ultimo anno, come è vero che il diffondersi della criminalità è messa al primo posto delle preoccupazioni dei bolognesi. Ma è altrettanto vero che le paure securitarie dei cittadini di Bologna – come peraltro di qualsiasi città – hanno a che vedere solo in parte con la questione criminale in senso proprio. I sentimenti depressivi, le percezioni di estraneità nei confronti del proprio territorio, il diffondersi di una sindrome di tipo invasivo fino alla determinazione di vere crisi identitarie, hanno molto più a che vedere con le situazioni di degrado urbano, con la presenza crescente di atti di inciviltà o di cattiva educazione e con le relazioni ancora difficili nel confrontarsi con la presenza degli immigrati. Tutto ciò determina “insicurezza soggettiva” anche se nulla di tutto ciò ha a che vedere con condotte penalmente illecite. C'è infatti chi, e forse a ragione, vorrebbe potere distinguere insicurezza da criminalità da insicurezza “da altro”, sovente indicato come “degrado”, termine peraltro fortemente equivoco. Purtroppo, nel governo del bene pubblico della sicurezza, l'Amministrazione non può operare questa distinzione “formale”, quanto giuridicamente ineccepibile. La realtà sociale si è costruita in modo tale da omogeneizzare sotto la voce “sicurezza” realtà diverse. Al cittadino bolognese che si lamenta della presenza massiva di prostitute sotto casa, politicamente non ha alcun senso spiegargli che oggi in Italia prostituirsi è una condotta penalmente irrilevante. O meglio: forse è utile spigarglielo, ma questo certo non servirà a renderlo tranquillo. E lo stesso deve dirsi a proposito dei comitati di cittadini esasperati di quanto succede di notte a Piazza Verdi e Pratello. In quelle realtà di veramente criminale c'è ben poco, se non la presenza di un prospero mercato di stupefacenti che, alla fin fine, è forse la realtà che allarma di meno. In Piazza Verdi e al Pratello c'è ben altro e di più “intollerabile” per i residenti e questo altro è il conflitto nell'uso dello spazio pubblico tra chi vuole giustamente riposare e chi vuole, altrettanto giustamente, divertirsi. Di criminale, alla fine c'è ben poco. E quel poco, anche quando grave (vedi il recente tentativo di stupro in un locale, le frequenti risse tra spacciatori e alcolizzati e altre gravi violenze commesse nei confronti di alcuni residenti) non è certo la sola cosa né la prevalente che spiega la problematicità di Piazza Verdi e Pratello. Di fatto, però, se questi territori del centro storico vengono progressivamente sofferti come “inospitali” e da molti anche “infrequentabili” se non per necessità, è possibile che subiscano processi di “desertificazione selettiva” e ciò può anche determinare o favorire nel tempo il diffondersi di fenomeni criminali. Ma comunque, per chi ha responsabilità di governo di Bologna, piazza Verdi e il Pratello sono un sofferto problema sia pure non prevalentemente criminale. La sicurezza, come già si diceva, è lo spazio tematico di risulta dei problemi non altrimenti risolti. E sotto quest'ottica alla fine l'Amministrazione dovrà farsene carico. Quindi – e sul punto concludo – il governo del bene pubblico della sicurezza è più ampio, molto più ampio di quello a rigore definibile come sicurezza dalla criminalità.

## 5.2. C'è bisogno di prevenire, ma anche di reprimere

Affermazione ovvia. Ma stante che nel nostro sistema giuridico l'Amministrazione comunale ha competenze quasi esclusivamente di natura preventiva, l'ovvietà si traduce sovente in equivocità, come quando si afferma che il governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale si deve limitare a sole azioni di prevenzione.

La risorsa preventiva è necessaria, ma non sufficiente per un'azione efficace di governo della sicurezza. Esattamente come la risorsa reattiva è necessaria, ma non sufficiente. Il problema – perché di problema trattasi e non di facile soluzione nella pratica quotidiana – è che la titolarità della necessaria “*vis repressiva*” appartiene istituzionalmente ad agenzie autonome e “distanti” dall'Amministrazione comunale. Ragionare nel senso che ognuno faccia il proprio dovere e alla fine tutto si risolverà è semplicemente illusorio. La realtà ci dimostra esattamente il contrario: alla fine, così operando, non si esprime nessuna capacità di governo dei problemi. E questo è un serio problema.

Bisogna “fare di necessità virtù”: pur nella distinzione di funzione e di competenze, polizie di Stato e servizi comunali (ma non ometterei neppure il Potere giudiziario) devono trovare le modalità più appropriate per operare in maniera coordinata, facendo riferimento ad una sola “cabina di regia”. E questo, non solo a Bologna, ma ovunque in Italia non si è ancora dato. E forse nel medio periodo, se non interverranno eventi “eccezionali”, neppure si darà.

La scelta di operare attraverso “politiche integrate di sicurezza” è stata quindi una necessità. Certo avvertita in modo particolare dalle Amministrazioni Comunali, ma in un primo momento non “ostacolata” dai vertici nazionali delle Polizie di Stato e dal Governo nazionale. Lo strumento adottato pionieristicamente prima a Modena, poi diffusosi “a cascata” un po' ovunque, è stato il Protocollo o Contratto di Sicurezza. Il Comune di Bologna, da ultimo, ha siglato il suo primo Contratto di sicurezza con la Prefettura di Bologna nell'ottobre del 2005. Lo strumento del Contratto o Protocollo di sicurezza si è rilevato in generale uno strumento valido. Il contenuto dello stesso è più o meno ovunque il medesimo: intese volte ad integrare l'azione delle Polizie di Stato con quelle della Polizia Municipale; momenti di formazione congiunta tra agenti delle Polizia di Stato, della Polizia Municipale e operatori dei servizi sociali; iniziative congiunte sul fronte dell'educazione alla legalità; reciproca informazione su dati di comune interesse e poco altro. Accanto a questo strumento “contrattuale” e alla presenza del Sindaco nel Comitato per l'ordine e la sicurezza (organo consultivo prefettizio), “di fatto”, in diverse realtà – tra le quale da ultimo anche Bologna – si sono sperimentati anche con un qualche

successo momenti di consultazione tecnica ed operativa, attraverso incontri periodi di dirigenti dei rispettivi Gabinetti su questioni specifiche. In molte realtà – compresa Bologna nel presente momento – si sono creati rapporti di “cordiale collaborazione” tra i Palazzi.

E’ scontato che bisogna proseguire lungo questa strada e andare progressivamente anche oltre, ove possibile.

E’ importante però tenere presente che da più parti e già da tempo si registrano con una certa sofferenza anche i limiti di questa strategia di integrazione. In buona sostanza pare che più di tanto non si riesca a procedere nelle intese e nella integrazione dei distinti servizi. Le intese e le integrazioni si fermano prudentemente alle soglie del potere decisionale in tema di ordine pubblico, sempre rivendicato ineccepibilmente di riserva esclusiva delle agenzie statuali. E quindi siamo lontani secoli-luce da un’unica “stanza di regia” nel governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale.

### **5.3. Si fa presto a dire “prevenzione”**

Se “prevenire” vuol significare “venire prima” del determinarsi di un certo evento o fenomeno, le politiche di prevenzione della criminalità e di altre condotte ritenute nocive o indesiderabili sono tutte quelle volte a fare sì che questi eventi nocivi ed indesiderabili non si realizzino, intervenendo appunto prima che originino. Detto così, tutto è o può essere prevenzione.

#### ***5.3.1. La prevenzione penale***

I sistemi di giustizia penale moderni si legittimano universalmente per perseguire finalità di prevenzione del delitto. Prevenzione della criminalità, perché si confida che la punizione del criminale possa trattenere i potenziali violatori della norma penale dal delinquere; perché la sanzione penale mette nell’impossibilità di ulteriormente delinquere chi è stato giudizialmente riconosciuto colpevole di un delitto; perché la pena consiste in un trattamento volto alla rieducazione del criminale; ed infine prevenzione come funzione espressiva della pena nella produzione di integrazione sociale.

Che il sistema di giustizia penale sia riuscito a raggiungere, anche parzialmente, questi obiettivi di prevenzione è dubbio. Personalmente, sul fondamento delle numerose ricerche empiriche volte a verificare se gli scopi del sistema penale si siano e in che misura realizzati in funzioni materiali di prevenzione, propendo per una risposta negativa.



Di diversa specie e di remota origine, si definiscono pure orientate a scopi di prevenzione criminale le misure di prevenzione *ante delictum* che consistono in limitazioni della libertà personale o patrimoniale - e quindi sofferte come “pene di fatto” - inflitte a chi è “sospettato” di essere socialmente pericoloso, senza che si possa provare giudizialmente in capo a questi alcuna azione criminale. Insomma: “pene” comminate senza delitto e processo. La natura fortemente antiliberale di questi provvedimenti finalizzati a garantire l’ordine pubblico attraverso un’azione di disciplina sociale svincolata dalle garanzie formali del sistema penale, da ragione della critica intransigente che la cultura garantista ha da sempre rivolto a questo mascheramento di funzioni repressive attraverso il linguaggio della prevenzione criminale.

### 5.3.2. *Prevenzione come azione politica*

A fare corso dalle seconda metà del diciannovesimo secolo, il tema della prevenzione del delitto è stato al centro delle proposte dei movimenti politici progressisti e rivoluzionari: polemica spesso aspra tra chi posticipava all’avvento della nuova società senza classi la soluzione definitiva della questione criminale, e chi invocava le politiche delle riforme come unico “sostitutivo” alla repressione penale del delitto.

Quel dibattito ci appartiene, nel senso che le politiche dello Stato sociale nei confronti della criminalità, con diversa accentuazione e sottolineatura, ancora si muovono nel solco interpretativo della criminalità come “effetto” delle disuguaglianze e contraddizioni sociali, per cui solo nella rimozione o soluzione di queste è possibile prevenire il delitto. Insomma: più giustizia sociale e meno delitto. O altrimenti espresso nella sua accezione più radicale: «Socialismo o barbarie».

Facile mostrare come l’ottimismo che ispira questa fede nella prevenzione criminale sia sovente ingenuo, nell’assunzione alquanto meccanicistica di un stretto rapporto causale tra benessere, giustizia sociale e criminalità. Purtroppo paesi ricchi e a sviluppato *welfare* conoscono spesso indici di criminalità superiore, per quanto spesso qualitativamente diversi, da quelli registrati in nazioni in via di sviluppo; e poi, per la maggiore parte dei paesi occidentali, l’aumento della ricchezza, dello sviluppo e della giustizia sociali non sono stati accompagnati da una diminuzione della criminalità. Anzi.

Certo un rapporto tra politiche sociali ed economiche, disagio sociale e criminalità esiste, ma non nella forma lineare cara al pensiero positivista ottocentesco di salari più alti, meno disoccupazione, più istruzione ... uguale: meno criminalità.

Quindi, anche per questa diversa prospettiva, che coniuga prevenzione criminale con sviluppo sociale non si definisce lo spazio tematico di quanto oggi chiamiamo “prevenzione”.

### **5.3.3. La “nuova prevenzione”**

Liberato così il campo dalle “altre” prevenzioni, oggi internazionalmente si definisce azione di “nuova” prevenzione quella che si dimostra capace nei fatti di ridurre la frequenza di determinati comportamenti indesiderati, non sempre e necessariamente definiti come criminali, ricorrendo a soluzioni diverse da quelle offerte dal sistema di giustizia penale.

Gli elementi qualificanti di questa nozione di prevenzione criminale sono pertanto tre: 1.) riduzione della criminalità; 2.) senza fare ricorso al sistema della giustizia penale; 3.) e verificabilità empirica dell’obiettivo raggiunto.

Una definizione assai ampia e alquanto generica, sotto cui si possono ricomprendere cose assai diverse. L’elemento originale di questa nozione di prevenzione è costituito dalla pretesa verificabilità empirica dell’azione di prevenzione; mentre l’elemento negativo del non ricorso alla giustizia penale in verità dice assai meno di quanto possa sembrare.

Di questo modo di intendere la prevenzione sono state fornite diverse interpretazioni.

#### *5.3.3.1. La prevenzione situazionale*

E’ possibile rendere un quartiere o un caseggiato più sicuri dalla criminalità elevando quei dispositivi di sorveglianza che rendono più difficile la commissione dei delitti e/o più facile la difesa delle vittime, senza in alcun modo intervenire sulle cause della criminalità.

I mezzi, una volta che si decida di utilizzarli, non mancano: più presenza della polizia e di polizie private, dispositivi di sorveglianza televisiva e elettronica, sistemi di allarme diffusi, ecc.

Se si vuole, un quartiere o un rione possono essere “fortificati”, ove - certo - è più facile respingere l’assalto della criminalità. Ma questo - ove fossimo disposti a pagare il prezzo di vivere in una dimensione sociale di massima sicurezza - può realisticamente realizzarsi in spazi sociali contenuti e per tempi limitati. Non è possibile fare di una metropoli moderna una città fortificata contro il delitto; l’attenzione nella sorveglianza di un quartiere urbano o meglio

di un rione non può essere protratta oltre un tempo ragionevole. Ne va di mezzo, altrimenti, la sopravvivenza della città, del quartiere, del rione.

Illusoria è quindi la prevenzione quanto confida in sole soluzioni tecnologiche; ingenua, anche, perché un'azione di prevenzione situazionale di questo tipo rischia di rendere momentaneamente più sicura un'area metropolitana a scapito di quelle limitrofe, ove finirebbero per riversarsi quote addizionali di criminalità. Ma spesso anche controproducente sui sentimenti collettivi di insicurezza: affatto paradossalmente più controllo e sorveglianza possono tradursi in una diminuzione della illegalità "nascosta" a favore di quella "manifesta".

Con ciò certo non si vuole sostenere che non si debbano anche sperimentare politiche di prevenzione situazionale, solo che non è prudente affidare solo ed unicamente in queste.

### *5.3.3.2. La prevenzione comunitaria*

E' anche possibile rendere un quartiere più sicuro dal crimine attivando e potenziando il controllo sociale del territorio da parte di chi lo abita, al fine di realizzare una sorveglianza diffusa e partecipata. L'immagine quindi non è più quella della città fortificata, ma della società civile che si trasforma in rete, in cui le informazioni circolano velocemente e in cui nulla sfugge.

Il riferimento decisivo è pertanto alla nozione, anch'essa in verità ambigua, di comunità come insieme di persone che condividono a volte una medesima situazione, altre i medesimi interessi o valori.

Le ipotesi realizzate che più direttamente si richiamano a questa strategia di prevenzione si muovono all'interno di un arco di soluzioni abbastanza ampio: dalla creazione di collettivi di cittadini organizzati in azioni di vigilanza (del caseggiato, della scuola, del centro sportivo, del parco), all'organizzazione di veri e propri gruppi privati di autodifesa (ad esempio i negozianti di una determinata strada contro i rischi di attentati alle loro proprietà; collettivi di donne contro i rischi di violenza sessuale o di spaccio di droga ai minori in certi locali o in altri luoghi pubblici).

Non credo si debbano nutrire preconcetti negativi nei confronti di queste esperienze, anche se è innegabile che bisogna esaminarle attentamente, caso per caso. Il rischio infatti che queste manifestazioni spontanee di prevenzione nascondano tentativi inaccettabili di supplenza di funzioni repressive (e non preventive) da parte della società civile è sempre presente e non deve essere sottovalutato. Ma di più: le esperienze condotte in questi ultimi tempi di azioni di prevenzione comunitaria hanno mostrato la loro scarsa efficacia preventiva

nei confronti della criminalità. Meglio: hanno mostrato come questa attenzione sociale diffusa sia in grado di prevenire le azioni trasgressive di minore conto, spesso neppure criminali, ma di solo disturbo del quieto vivere, come alcune azioni vandaliche e di piccolo teppismo. Con un effetto singolare, però, e di non trascurabile importanza: relativamente inefficaci nel prevenire il delitto, le azioni di prevenzione comunitaria producono invece rappresentazioni sociali di maggiore sicurezza. Insomma: la comunità si sente più sicura dal delitto, anche se probabilmente non lo è.

#### *5.3.3.3. La prevenzione sociale*

Infine le politiche di nuova prevenzione sono state tematizzate anche nel senso più ampio di azione sociale. Le “azione di prevenzione sociale” si realizzano in programmi di intervento sociale e assistenziale generali, i cui destinatari spesso non sono precisamente individuati e neppure spesso individualizzabili. Qualsiasi intervento volto a migliorare le condizioni di vita - sia in senso economico, abitativo, culturale, ecc. - rivolto nei confronti di un’utenza disagiata, o nei confronti di un territorio definito, è indubbiamente anche azione di prevenzione criminale. Garantire un’abitazione e un lavoro ai nuovi immigrati certo aiuta alla integrazione sociale degli stessi nella città; investire in corsi di formazione professionale è utile alla integrazione dei giovani nel mondo del lavoro; organizzare attività ricreative e sportive, può servire ad allontanare i giovani dalla strada; interessarsi nel recupero sociale dei detenuti attraverso una azione di assistenza post-penitenziaria, è qualche cosa che può contrastare gli effetti criminogeni del carcere. Tutto vero: ma quanto ciò possa tradursi in azione di prevenzione, nessuno mai potrà saperlo.

Purtroppo la non verificabilità degli effetti preventivi di questo tipo di azione sociale finisce per delegittimare sovente l’azione stessa: infatti, anche se probabilmente in grado di produrre sicurezza, difficilmente è in grado di produrre sentimenti collettivi di sicurezza. La crisi spesso sofferta da questa strategia preventiva in buona parte dipende, nelle difficoltà economiche dello stato sociale, dalla circostanza che essa non incontra consenso sociale proprio perché “non appare” immediatamente utile a garantire più sicurezza.

#### *5.3.3.4. Eppure, nonostante tutto ...*

Come oggi si constata a livello internazionale, la maggior parte delle politiche di prevenzione naviga tra un eccesso di specializzazione e una troppo grande genericità. Infatti: le azioni di prevenzione situazionale e comunitaria in quanto dirette verso devianti virtuali nel tentativo di influenzare positivamente le loro condotte finiscono per sviluppare una strategia puramente “difensiva”, di cui è sovente dubbia l’efficacia preventiva. Al contrario, le azioni sociali di

prevenzione rischiano di essere “offensive” ma non mirate, in quanto aggrediscono un disagio sociale ampio, certo lenibile, ma difficilmente risolvibile; e soprattutto non possono sempre dare prova “empirica” di efficacia preventiva.

Eppure, nonostante tutto, la cultura e le prassi di prevenzione sono gli unici strumenti nella “scatola di attrezzi” delle Amministrazioni locali per governare l’insicurezza urbana. E solo nella sapiente e a volte fortunata combinazione delle diverse azioni di prevenzione che possiamo alla fine confidare. Altro, per ora, non ci è dato mettere in campo, semplicemente perché altro non c’è.

Ma come valorizzare al massimo questa risorsa?

Penso che la oramai vasta letteratura critica sulla prevenzione, possa offrire alcuni validi contributi.

Cominciamo intanto con fare tesoro di due acquisizioni critiche:

1. Oggi si concorda che l’azione di prevenzione criminale deve privilegiare la dimensione “locale”, la più decentrata possibile: il riferimento più raccomandato è il “quartiere”. Ma bisogna intendersi sul significato di questa scelta. Se con essa si vuole negare efficacia ad una strategia preventiva imposta dall’alto, come potrebbe essere una politica nazionale di prevenzione criminale, non si può che convenire. Serie perplessità invece susciterebbe una strategia preventiva che pretendesse di esaurirsi a livello locale. Più corretto invece cogliere l’essenzialità del rapporto tra dimensione locale e dimensione centrale, come potrebbe essere tra un quartiere e l’Amministrazione comunale, nel senso che l’azione di prevenzione è agita sempre “localmente”, ma deve dialogare con un “polo centrale” che sia in grado di finanziare, coordinare, correggere e soprattutto indicare le linee strategiche di fondo, nonché di valutare l’efficacia dell’azione stessa.

2. L’azione di prevenzione è efficace se in grado di mobilitare la gente. Certo, se con ciò si vuole intendere che intorno all’azione di prevenzione è necessario suscitare ampio consenso sociale. Più prudente deve invece essere il giudizio se si vuole intendere che l’azione di prevenzione debba essere agita sempre direttamente dalla collettività e/o con la collettività interessata. Quantomeno è prudente non farsi eccessive illusioni. Non c’è chi non veda come oggi, in particolare nella grosse concentrazioni metropolitane, sia problematico potere contare sulla condivisione diffusa di quel patrimonio di valori che consente di parlare correttamente di “comunità”. E sotto altri aspetti, forse non è neppure auspicabile che questa condivisione si produca. La mobilitazione della gente sui progetti di prevenzione spesso si costruisce sul solo elemento negativo della “paura” della criminalità. E noi sappiamo come non sempre la rappresentazione allarmata del crimine coincida con la realtà.

Alcune volte l'allarme è più diffuso tra chi di fatto è meno esposto al rischio di essere vittima; e, altre volte, si verifica anche il contrario: dove c'è più rischio può esserci meno paura. Insomma: se la paura collettiva della criminalità va presa seriamente in considerazione, non è sulla sola paura che si deve costruire consenso nelle politiche di prevenzione criminale. Bisogna tenere distinta l'azione di prevenzione che cerca di ridurre il rischio e quindi rendere le città più sicure e quegli interventi che riescono a fare sentire più sicura la collettività, senza peraltro renderla tale.

#### **5.4. La riduzione del danno**

Le strategie di "riduzione del danno", originariamente tematizzate e sperimentate nelle politiche di prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze, poi diffuse come modalità di approccio nei confronti di molte altre problematiche, nel contesto italiano ancora oggi, dopo più di vent'anni di applicazione, dividono il sistema politico e la stessa opinione pubblica. Il contrasto origina da soli pregiudizi "ideologici" che alla fin fine da opposte sponde equivocano sul senso proprio della riduzione del danno.

La riduzione del danno è un approccio utile alla gestione di alcuni conflitti o situazione problematiche senza in alcun modo pregiudicare l'esito voluto, cioè è un metodo d'agire che lascia "aperta" l'opzione finalistica che si vuole imprimere all'azione. Ridurre il danno della tossicodipendenza in verità significa solo contenere i costi sociali e personali che una certa costruzione sociale della droga produce, costi sociali e personali che si aggiungono a quelli comunque "connessi" alla dipendenza da sostanze stupefacenti. Insomma: se si vuole utilmente farsi carico dei problemi (fisici, psichici, relazionali, ecc.) del tossicodipendente è importante "liberarlo" sia pure solo in parte di altri che sovente solo "artificialmente" aggravano ulteriormente la situazione già di per sé complicata e sovente compromessa. E così, ad esempio, distribuire gratuitamente siringhe sterili non risolve certo il problema della dipendenza, ma può ridurre il danno sanitario ulteriore di gravi infezioni che un eroinomane sovente corre per l'uso di siringhe infette. Se questa è la riduzione del danno, allora questo approccio non solo è utile, ma "doveroso" sempre ed ovunque. Negarlo è una semplice follia "ideologica".

Molti, moltissimi problemi di cui dobbiamo farci carico nel governo del bene pubblico della sicurezza sono problemi irrisolvibili, nel senso che non possediamo la "ricetta" capace di dare sempre e comunque a questi una soluzione positiva. A ben vedere la medesima situazione caratterizza qualsiasi servizio sanitario: le malattie che si possono guarire sono assai poche rispetto a quelle che si debbono comunque curare. Curare, cioè farsi carico di chi soffre di una infermità senza avere la capacità di guarirlo, che altro è, se non operare al fine di ridurre, contenere, lenire le sofferenze, cioè i danni dell'infermità?

Quindi: sempre, dovunque e in primo luogo, ridurre i danni. E' il contenuto specifico del giuramento di Ippocrate. E allora non si vede perché di fronte a quanto determina insicurezza oggettiva e soggettiva – cioè provoca sofferenza - non ci si debba impegnare per ridurre e contenerne il grado, l'intensità. A meno che non si sia preda di quella follia "ideologica" di onnipotenza che ci porta a credere che possiamo sconfiggere la criminalità, indurre i giovani ad astenersi per sempre dalle sostanze e a condurre un'esistenza morigerata e virtuosa, convincere i maschi a non frequentare le prostitute, ecc., semplicemente confidando che basti vietare le condotte e punire i trasgressori. E non affermo certo che non sia necessario vietare anche alcune condotte socialmente nocive e punire anche e severamente gli eventuali trasgressori. Non sono un ingenuo. Ma appunto perché non lo sono, da "realista" sono consapevole che si vietano alcune condotte nocive e si puniscono i trasgressori non perché si creda di risolvere i problemi, ma proprio perché si è consapevoli di non essere in grado di risolverli.

### 5.5. La nuova frontiera della mediazione

Delle diverse letture che la dottrina offre del "perché" dell'emergere, almeno a fare corso dalla decade degli anni settanta, della mediazione nei sistemi di controllo sociale uno più di altri mi convince: il modello riparativo-mediatorio si sarebbe sviluppato - per effetto di una connaturata tendenza entropica dei sistemi di produzione di ordine - oltre i confini dell'ordine stesso. Esso quindi sarebbe germogliato imprevedibilmente in territori sociali progressivamente abbandonati dai sistemi formali di produzione di ordine.

Sappiamo che intere "provincie" vengono lasciate di fatto sguarnite di ogni presidio effettivo offerto dalla legalità: il limite oltre il quale *Hic sunt leones* ritaglia a macchia di leopardo spazi sociali disomogenei e diversi ove l'ordine legale non si produce più. E in questi spazi "spontaneamente" germoglia o può germogliare un diverso ordine.

Il dominio del sistema di controllo sociale è insomma troppo vasto per potere essere mantenuto, e pertanto metaforicamente sembra dovere esso pure rispondere alla seconda legge della termodinamica. Ciò che si produce al di fuori di esso, e a volte anche contro di esso - negli spazi del crescente disordine - richiama alla mente veri e propri processi di rifeudalizzazione dei rapporti sociali. Conflitti e violenze intrafamiliari e nei rapporti di vicinato, degrado sociale, vandalismi, micro-criminalità nelle periferie metropolitane, intolleranze razziali producono sofferenze da vittimizzazione diffusa che si traducono in domande altrettanto diffuse di riaffermazione normativa, esse stesse poi invase.

In questo contesto politico di dissoluzione, è quindi possibile assistere

all'emergere di dinamiche sociali che si pongono come obiettivo quello di responsabilizzare la società civile, di re-staurare capacità e virtù di autoregolamentazione dei conflitti che beneficiano di un ampio capitale di "simpatia sociale".

La messa in scena pubblica della mediazione si colloca così in questo scenario di ampia adesione consensuale alla "presa in carico" "informale" delle situazioni problematiche di fatto abbandonate dai sistemi formali di controllo. La sua crescita "spontanea" e "disordinata", investe segmenti diversi e disomogenei di presa in carico delle problematiche, attraversando i confini formali dell'ordine legale "tradizionale". Su tutto sembrerebbe potersi dispiegare felicemente.

La retorica giustificativa del suo imporsi è socialmente accattivante: informale, dolce, intelligibile, semplice, di prossimità... sono termini di un lessico costruito sul genere "femminile" contro quello "maschile" di una giustizia formale, *dura lex*, incomprensibile, complessa, distante.

Tutto il bene e tutto il male che si può dire della mediazione si gioca intorno a questo suo originario e primitivo fondarsi su un modello consensuale *contra* quello conflittuale dei rapporti sociali. Le simpatie e le diffidenze, gli amori e gli odi che ci dividono di fronte a questa esperienza si radicano in sostanza su questo decisivo punto.

Si può così convenire che l'altra" giustizia (che correttamente "giustizia" non è e neppure gradisce esserlo) ha successo nella gestione delle situazioni problematiche che socialmente sono costruite, e pertanto avvertite dagli attori sociali coinvolti, come "disagi" e "sofferenze" e non come "conflitti". Insomma: aree di disordine "non conflittuale" o comunque di "contenuta conflittualità". Situazioni problematiche certo, spesso produttrici anche di grande sofferenza e di esteso disagio negli attori sociali coinvolti, ma che socialmente non sono avvertite come "minacciose" e "contestatrici" dell'egemonia dell'ordine normativo statale su cui si cimenta il patto di cittadinanza.

Lo spazio di praticabilità di una "gestione del conflitto tra le parti private" è quindi in ragione di quanto la struttura sociale sia condivisa come stabile, di quanto, in diverse parole, quella determinata situazione problematica sia sofferta solo "privatamente". Ed è oltremodo significativo che i contesti nazionali ove per prima e più diffusamente si è sviluppata l'esperienza della mediazione sono quelli in cui la struttura e l'ordine sociali sono fortemente condivisi, ovvero in quelli in cui, per ragioni certo diverse, culturalmente lo Stato è assai debole e pertanto i conflitti difficilmente sono "pubblicizzati".

In queste ultime due decadi la mediazione ha fatto molti proseliti. Anche in Italia. La mediazione è apparsa come la panacea di tutti i mali sociali:



mediazione penale, sociale, di comunità, dei conflitti, di prossimità, ecc. Purtroppo al successo “mediatico” non ha fatto seguito ancora un altrettanto adeguato grado di professionalizzazione da parte di chi si offre come “mediatore”. Ancora troppe indirizzi, troppe “scuole” e filosofie di fondo, insomma troppa confusione e molto diletterantismo. Insomma: la mediazione è una risorsa forse utile e preziosa anche nel governo del bene pubblico della sicurezza, ma è ancora difficile potersene avvalere con relativa sicurezza. Etichettare un servizio come “mediazione” e reperire sul mercato soggetti che si professano mediatori è relativamente facile e anche gratificante. Ma che cosa si celi, al di là delle parole, sotto quell’etichetta è per me qualche cosa di relativamente indefinito. Confesso che questa valutazione diffidente è certamente anche frutto di ignoranza, di cui doverosamente faccio ammenda. Ma, oserei dire: “anche” e “non solo”.



**PARTE SECONDA:**  
**LE “RICADUTE”**  
**AMMINISTRATIVE**



La storia delle politiche di sicurezza a Bologna si è svolta amministrativamente in questa ultima decade sotto diversi criteri organizzativi, imputabili a distinti mandati politici.

Quanto riceve “in dote” la presente Amministrazione comunale è, a livello di organizzazione amministrativa, una struttura determinatasi per sedimentazione progressiva.

In questa seconda parte del Rapporto, mi impegno a considerare - sulla base di quanto esaminato nella prima parte - quali dovrebbero essere le “ricadute” amministrative del governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna nel presente mandato politico-amministrativo, con attenzione a quanto già c’è, perché ereditato dal passato e a quando deve essere invece cambiato e innovato.

Potrò solo suggerire alcune ipotesi di massima tra quelle che mi sembrano più efficaci e rispondenti alle presenti necessità di governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna, assumendo ovviamente come “punti fermi” le scelte politiche in tema di sicurezza esplicitate nelle linee di mandato dalle presente Amministrazione.



## 1. - “LA FRECCIA E IL TALLONE DI ACHILLE”

Ripeto in termini più approfonditi quanto ho già accennato nella introduzione.

Dopo quindici mesi di intenso lavoro all'interno dell'Amministrazione del Comune di Bologna, ho progressivamente maturato questa convinzione.

La macchina amministrativa comunale è capace di operare se e in quanto messa in condizione di agire funzionalmente rispetto ad una sfera predeterminata di competenze e con riferimento a servizi tecnico-professionali già attivi e affidabili.

Pertanto l'*input* politico che deve arrivare al sistema amministrativo perché questo passa rispondere con un grado soddisfacente di adeguatezza deve essere “formulato” nei termini di “comprensione” e di “leggibilità” dal sistema stesso. Il che significa, quantomeno, che l'*input* faccia riferimento ad un'azione attivabile da un ufficio competente attraverso un servizio già operante. Se questo non si determina il sistema amministrativo non registra l'*input*, o lo registra, ma lo riconosce come incongruo e pertanto non si attiva, ovvero risponde erroneamente e confusamente.

Il problema si pone, determinando sofferenza, quando l'*input* politico risulta illeggibile o equivoco dal sistema amministrativo stesso.

Purtroppo l'emergenza securitaria determina ancora – e non so dire per quanto ancora – la produzione di *input* politici non immediatamente congruenti

al sistema di attivazione amministrativa. L'ipotesi più ricorrente si presenta nei confronti di domande di azione amministrativa complesse che comportano una radicale trasversalità rispetto all'assetto delle competenze assessorili esistenti.

Da qui la mia osservazione critica di fondo: *il governo locale del bene pubblico della sicurezza necessita di progettualità "originali" che si costruiscono sovente "disarmonicamente" rispetto all'assetto "tradizionale" delle competenze.*

Gli esempi che si possono addurre sono sotto gli occhi di tutti.

Partiamo da un esempio tra i più semplici: la decisione di operare lo sgombero di immigrati clandestini o irregolari sul Lungoreno. Questo intervento necessita il coordinamento e la regia di diversi uffici e servizi. In primo luogo, la problematicità dell'insediamento abusivo deve trovare un servizio capace di offrire e in tempo utile le coordinate precise della situazione che si vuole affrontare: non solo quanti sono gli occupanti, ma di quale provenienza o etnia; quanti sono i minori, le donne incinta o con bambini a carico; se tra la popolazione ci sono alcuni sospettati di avere commesso reati e quali, ovvero se ci sono persone già prese in precedenza in carico dai servizi comunali; ma di più: la comunità di immigrati qui in oggetto deve essere già stata avvicinata da servizi appositi capaci di valutare realisticamente quanti saranno coloro che tenderanno fare resistenza allo sgombero, quanti invece si renderanno irreperibili, quanti accetteranno pacificamente una diversa soluzione abitativa, quanti nel breve e medio tempo dovranno essere espulsi, quanti e chi sia pure irregolarmente sta svolgendo un lavoro "lecito", chi si sospetta sopravviva di altri espedienti meno leciti, ecc. Sulla base poi di queste necessarie informazioni è necessario eventualmente concordare con la Prefettura le modalità di intervento delle Polizie di Stato. La Polizia municipale dovrà poi coordinarsi con l'azione delle Polizie di Stato e con gli operatori dei servizi sociali e sanitari e non "in astratto" ma con riferimento all'azione di sgombero in oggetto. Prima di operare lo sgombero, dovrà essere determinato il luogo e le strutture del nuovo insediamento: per quanti, per chi, a che condizioni, ecc. Nel frattempo è necessario avere già messo a punto un progetto di diversa destinazione dello spazio pubblico "liberato": quale progetto, a chi affidarlo, con quali risorse, con quali tempi di realizzazione, con quali garanzie che nel frattempo lo stesso spazio non venga altrimenti occupato illecitamente, ecc. E mille altri piccoli e grandi problemi di dettaglio.

Un esempio, invece, estremamente complesso: come procedere al "risanamento" di Piazza Verdi e dintorni. Essendome occupato specificatamente all'inizio del mio incarico di consulenza credo di potere parlare con cognizione di causa. Il progetto che allora proposi all'attenzione del Sindaco, contava più di venti diversi settori o campi di azione. Da quello del riassetto commerciale, a quello dei servizi igienici; dal coordinamento con



l'Università, Teatro Comunale, Pinacoteca, Conservatorio, ecc. per la rivitalizzazione culturale dell'area, agli interventi strutturali di ristrutturazione degli edifici pubblici; dalla illuminazione di alcune strade, alla chiusura al traffico di altre; dall'azione di videosorveglianza contro lo spaccio e altre forme di criminalità, alle politiche di riduzione del danno nei confronti dell'abuso di alcolici e droghe; dalle politiche di mediazione dei conflitti tra giovani e residenti e tra residenti e negozianti, alle iniziative di educazione alla legalità, alle politiche urbanistiche volte a dislocare in alcune aree periferiche i centri sociali giovanili; ecc. Venti e più campi di azione che, almeno nelle mie intenzioni, avrebbero dovuto essere tutti e contemporaneamente messi in azione al fine di godere del vantaggio aggiuntivo della loro sinergia.

In questi due esempi – da quello semplice a quello complesso - ad operare è l'intera macchina amministrativa comunale, e non certo un solo o pochi servizi “specializzati”, unitamente ad altre e distinte amministrazioni (Polizie di Stato, Università, imprese pubbliche o private, volontariato, ecc.).

La questione, a ben intendere, non è unicamente di coordinamento tra servizi e agenzie diverse, che peraltro è già di per sé un problema organizzativo di non sempre semplice gestione.

Il profilo più problematico è dato dalla disomogeneità tra le *missions* (unitamente alle prassi “rodate”) dei singoli servizi e il “senso nuovo” che l'azione di governo della sicurezza a quelle imprime. Un'azione che si declina amministrativamente in momenti di *parternariato*, *integrazione* e *coordinamento*, finisce per rendere sovente l'*input* politico iniziale distante e a volte anche indecifrabile. E questo può alla fine tradursi in un'azione inefficace o poco efficace.

Il grado di “disomogeneità” è in ragione quindi del livello di “originalità” dell'azione di governo del bene pubblico della sicurezza. A volte quindi la sofferenza che si registra è minima, perché la cultura e le prassi dei servizi sono già educate e professionalizzate ad quel determinato modo di agire ed interagire. Ma come ho cercato in più occasioni di spiegare, la natura stessa dell'azione di governo della sicurezza risponde sovente solo ad una congruenza progettuale contingente, appropriata a dare soluzione *in quel momento*, a *quel determinato problema* e *in tempi brevi*.

Qualche esempio.

Questione prostituzione di strada. Questa emergenza ha oramai una sua storia, a cui il sistema dei servizi ha nel tempo messo a regime alcune azioni di governo. Prevalentemente si aggredisce il problema su due fronti: da un lato con interventi di riduzione del danno (mappatura della prostituzione di strada, avvicinamento delle operatrici del sesso mercenario da parte di servizi mobili,

distribuzione di opuscoli informativi sulla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili, accompagnamento ai servizi sanitari, ecc.); dall'altro lato, con azioni volte a contrastare la prostituzione coatta e pertanto interessate a costruire percorsi assistiti di uscita dalla prostituzione stessa, avvalendosi anche della normativa che consente alle prostitute straniere immigrate irregolarmente di non essere espulse se ed in quanto disposte a collaborare e ad impegnarsi in un programma di "uscita dalla prostituzione". Queste politiche rinviano ad una progettualità "pensata" con riferimento alle problematiche proprie che la prostituzione di strada palesava solo alcuni anni fa. I nuovi flussi immigratori e i processi di trasformazione del mercato della prostituzione hanno in breve tempo mutato la situazione di fatto. Il mercato del sesso mercenario di strada è oggi prevalentemente composta da giovani donne straniere, sempre più giovani, molte addirittura minorenni, certamente sfruttate e schiavizzate, ma sempre più determinate a rimanere comunque nel mercato del sesso mercenario e consapevoli anche dei rischi che corrono. Gli operatori sanitari ci dicono, infatti, che molte straniere prostitute si recano "spontaneamente" ai servizi, se mai accompagnate dallo stesso sfruttatore. Insomma: il *target* di riferimento ha oramai già acquisito sufficienti capacità di contenere e ridurre i "danni collaterali" all'esercizio della prostituzione. Nel contempo, le politiche di uscita dalla tratta, nei fatti non decollano. Certo, un numero consistente di ragazze viene prese in carico dai servizi a questo deputati, ma alla fine l'offerta che questi possono realisticamente prospettare (vale a dire, nella migliore delle ipotesi: un inserimento lavorativo come badanti, infermiere, operaie, ecc.) non è in alcun modo "elegibile" se messo a confronto con quanto possono, per quanto sfruttate, illudersi di guadagnare attraverso la prostituzione. Così, dopo un percorso di presa in carico per altro faticoso e anche costoso, molte, se non la maggioranza, ritorna "sulla strada". Ma in effetti, sempre meno "sulla strada": assistiamo infatti ad una significativa emergenza di una modalità meno impattante di organizzazione del mercato del sesso, che tende progressivamente a privilegiare quella più discreta dell'esercizio del meretricio domiciliare, come peraltro è già da tempo avvenuto in molti altri paesi. Che alcune centinaia di donne straniere siano oggi a Bologna sfruttate e schiavizzate da chi organizza l'offerta del sesso mercenario è un dato di fatto. Ma è altresì un dato di fatto che il modo di approcciare questa problematicità da parte dei servizi si palesa progressivamente sempre più inefficace di fronte alle trasformazioni che nel frattempo sono occorse al mercato della prostituzione. E' quindi evidente che bisogna cambiare strategia e in breve tempo. E quindi cambiare i servizi, il loro modo di operare, la loro professionalità. E così un servizio appena implementato e messo finalmente a regime già si palesa, a distanza di soli pochi anni, inefficace se non inutile.

Un secondo esempio. Con la firma del protocollo di sicurezza con la Prefettura (ottobre 2005), finalmente dovremmo perimentare – con tutte le prudenze del caso – l'uso della videosorveglianza "attiva" in Piazza Verdi e dintorni. Per arrivare a questa intesa ci sono voluti quasi dieci mesi, poi oggi

scopriamo che non possiamo partire subito con l' "esperimento" perché molte telecamere sono state nel frattempo vandalizzate. Siamo ottimisti: a gennaio del prossimo anno si partirà. Ma... nel frattempo lo spaccio della droga in Piazza Verdi e dintorni è profondamente mutato. I *puschers* che fanno affari nella zona universitaria oggi sono prevalentemente giovani minorenni. Una trasformazione nel mercato largamente prevedibile. Gli stranieri minori non accompagnati sono utilizzati proprio perché relativamente immuni da ogni sanzione detentiva e dal rischio di espulsione. Ma sperimentare la videosorveglianza attiva per prendere atto che chi spaccia è un soggetto nei cui confronti alla fine non possiamo fare nulla, non lo ritengo né intelligente, né utile. Di fronte a questa repentina trasformazione del mercato degli stupefacenti sarebbe necessario quindi un diverso progetto che fosse in grado di scoprire gli "adulti" che comandano questo esercito di bambini. E allora non so se l'uso della video-sorveglianza come l'abbiamo pensata, serva effettivamente a qualche cosa. Insomma: bisognerebbe pensare ad altro e diversamente, come, ad esempio, provvedere unitariamente al Tribunale dei minorenni all'elaborazione di un diverso progetto.

E gli esempi che potrei fare sono molti. In ognuno di questi si coglie la cronica "sfasatura" tra progettualità, tempi e professionalità che si debbono attivare e i processi e le loro trasformazioni che si vogliono disciplinare. Qui, veramente, per usare una metafora già utilizzata in precedenza, "la freccia rischia di non raggiungere mai il tallone di Achille". E' chiaro che questa sfasatura non potrà mai essere superata definitivamente, nel senso che è congenita a qualsiasi azione di governo della realtà. Ma la questione non è tanto che si arriva comunque "tardi" sul fenomeno, è che si arriva sovente quanto il fenomeno è già cambiato, è "altro". E sui "nuovi" fenomeni, si rischia neppure di arrivarci.

Se la mia diagnosi ha un qualche fondamento, si tratta allora di riconsiderare l'organizzazione amministrativa dei servizi attivabili nella politiche di sicurezza perseguendo i seguenti obiettivi:

- ✓ L'informazione sulle diverse criticità deve giungere a chi chiamato istituzionalmente a decidere, permanentemente, dettagliatamente e con la massima sollecitudine.
- ✓ Deve essere possibile avvalersi di un servizio, oggi inesistente, che sia in grado di prospettare su ogni distinta e nuova criticità una o più ipotesi di governo. Un servizio quindi "creativo", capace non solo di descrivere ed esaminare nel dettaglio i fenomeni, ma capace di pensare progettualmente. Spetterà poi a chi ha responsabilità di governo scegliere, modificare, censurare discrezionalmente i progetti sulla base delle necessarie valutazioni di opportunità politica.

✓ Per dare spazio al momento progettuale, bisogna alleggerire la macchina burocratica oggi finalisticamente organizzata sulle politiche di sicurezza (Settore politiche per la sicurezza) di tutte quelle attività che e in quanto oramai di *routine*, possono essere meglio e più “fisiologicamente” governate all’interno dei distinti assessorati o decentrate a livello di quartiere.

✓ La delicata fase volta a arricchire della dovuta “visibilità esterna” l’azione progettuale deve essere lasciata solo ed unicamente nelle mani del Sindaco. L’azione di governo è infatti del Sindaco e solo il Sindaco è centro di imputazione di responsabilità politica nel governo della sicurezza. Questo comporta che chi ha responsabilità di mantenere e tessere i canali di “comunicazione” con la stampa e altri mezzi di comunicazione, sia capace di offrire all’esterno sempre un’idea chiara, comprensibile e inequivoca.

✓ La necessaria ricerca di condivisione politica “interna” sulle distinte azioni dovrebbe limitarsi a quelle istituzionali: la Giunta comunale, il Consiglio Comunale e gli incontri periodici con i presidenti e direttori di quartiere. Quella c.d. “esterna” seguirà le strade già praticate della mediazione politica.

✓ L’azione progettuale anche nella sua articolazione amministrativa fa comunque sempre capo al Sindaco o chi da lui “tecnicamente” preposto, all’interno vuoi del Gabinetto del Sindaco, vuoi del Settore politiche per la sicurezza. E’ scontato che in quanto azioni integrate e coordinate, in ogni progettualità operino servizi che fanno capo a distinti assessorati. Ma non mi sembra opportuno che un’azione di governo della sicurezza sia, o appaia, riservata ad un assessorato o ad un altro o a più assessorati. Il governo “politico” è uno e uno solo e come tale deve anche amministrativamente essere ed apparire.

## 2.- IL SINDACO E L'INTERFACCIA AMMINISTRATIVA

Abbiamo già visto come il non avere delegato la sicurezza a livello assessorile sia una delle scelte più qualificanti, da un punto di vista politico, della presente Amministrazione. Il governo della sicurezza a Bologna è ora solo nelle mani del Sindaco, mentre nella precedente Amministrazione era stato delegato ad un Assessorato apposito e ancora prima, nella Giunta Vitali, la delega era stata data all'Assessorato ai servizi sociali.

Il tema della sicurezza, oggi direttamente assunto dal Sindaco, comporta problemi specifici rispetto al passato per quanto concerne non tanto il momento propriamente politico (nel senso che è chiaro che a decidere è solo il Sindaco), quanto alcuni e non semplici problemi si pongono a livello amministrativo, esattamente nel rapporto funzionale tra fase decisionale e fase esecutiva.

Quale l'interfaccia amministrativo-esecutiva più efficace, quindi, alle decisioni politiche del Sindaco in tema di sicurezza?

Da quello che ho potuto capire in questi mesi di lavoro a contatto quotidiano con la macchina amministrativa comunale, mi sentirei di prospettare due possibili scenari.

### *2.1. Il Gabinetto del Sindaco*

L'ufficio amministrativo più "vicino" al Sindaco è il Gabinetto del Sindaco. Dove "più vicino" sta ad indicare quanto "effettivamente" è, oggi. Diciamo che il Gabinetto del Sindaco nella presente Amministrazione risulta il

primo snodo amministrativo con cui il Sindaco controlla la macchina burocratica del Comune.

Una prima scelta potrebbe essere pertanto questa: nel Gabinetto del Sindaco è utile allocare l'interfaccia amministrativa competente alla sicurezza a livello apicale.

Non entro nel merito se questa funzione debba e o possa essere svolta dal capo-gabinetto o da altro dirigente. L'importante è che nel Gabinetto del Sindaco ci sia chi abbia competenza e legittimità di attivare, coordinare e ricondurre ad unità i diversi servizi "ubicati" nei diversi assessorati e nel "Settore politiche per la sicurezza" al fine di dare esecuzione tecnico-amministrativa alle scelte politiche operate.

Questa scelta è da un lato efficace. Lo è, perché il Gabinetto del Sindaco è "di fatto" cabina di regia della macchina amministrativa, dove finiscono per essere conosciute in tempo reale almeno le questioni più significative politicamente. Posso solo ricordare che anche in altre Amministrazioni comunali questa è stata la soluzione adottata.

Ma non è però la scelta più fisiologica, per lo meno nel presente assetto di competenze del Comune di Bologna. Esiste infatti già chi dovrebbe fungere a livello apicale da interfaccia amministrativo alle politiche di sicurezza: il Direttore del Settore per le politiche di sicurezza.

## *2.2. La Direzione del Settore politiche per la sicurezza*

Questa diversa soluzione suggerisce di "puntare tutto" sul Direttore del settore alla politiche per la sicurezza. Ma ad una condizione, quella di una competenza amministrativa apicale effettivamente esclusiva e fortemente "visibile", esercitabile solo "a tempo pieno".

Così in questi quindici mesi non è stato. A volte il Direttore del Settore sicurezza non era al corrente di quanto veniva deciso a livello di Gabinetto del Sindaco; a volte si dava esattamente il contrario. Ed infine la presenza del Direttore del Settore sicurezza sui temi della sicurezza è sempre stato "a tempo parziale", dovendosi istituzionalmente occupare anche di altro.

## **3. - IL SETTORE POLITICHE PER LA SICUREZZA**

### **3.1. “Stand by” e demoralizzazione**

Il Settore politiche per la sicurezza nasce durante l'Amministrazione Vitali. La delega alla sicurezza, come si sa, all'epoca era stata data all'Assessorato ai servizi sociali; era pertanto fisiologico, da un punto di vista amministrativo, “distinguere” alcuni servizi che mal sopportavano una loro “immediata” inclusione/confusione con le politiche sociali in senso proprio. Venne pertanto creato il Settore per le politiche di sicurezza i cui uffici furono ubicati in Piazza XX settembre.

L'Amministrazione Guazzaloca mantiene, anzi potenzia, questo settore, ulteriormente “sforbiciando” alcuni servizi originariamente appartenenti ad altri assessorati. Il Settore viene potenziato e con pochi aggiustamenti amministrativi “sopravvive” al cambio di governo della città fino ad oggi.

Quando ho dovuto scegliere un ufficio dove potere svolgere il mio incarico di consulente alla sicurezza, ho scelto questo Settore. L'ho frequentato assiduamente per quindici mesi.

L'impressione che ne ho ricavato è complessa: da un lato, come era da attendersi, ho riscontrato (anche) la presenza di buone se non ottime intelligenze e professionalità; dall'altro lato ho percepito lo stato di profonda demoralizzazione che affligge i più, se non la totalità di chi vi lavora.

Con l'avvento della nuova Amministrazione il Settore Sicurezza è entrato in *stand by*, in attesa di vedere che sarebbe successo. Sono passati due anni circa, ma l'aria che si respira in Piazza XX Settembre è sempre quella di chi teme che da un giorno all'altro dovrà fare le valige e emigrare in qualche altro ufficio dell'amministrazione comunale. Di conseguenza: continuano con lentezza le sole attività di *routine*, mentre la fantasia e l'entusiasmo progettuali si sono progressivamente ridotti quasi a zero.

Peraltro i tagli al bilancio comunale ulteriormente penalizzano il Settore che con estrema fatica e precarietà riesce a mantenere appena l'esistente. Di più non riesce neppure a sognare.

La situazione "psicologica" determinatasi è comprensibile. Non penso che convenga trascinare oltre questa situazione "penosa". Si tratta, ed in breve tempo, di dire chiaramente se si "chiude" ovvero se si "prosegue", ma in che direzione e con quali necessarie trasformazioni e risorse. Così, in verità, le cose non possono continuare.

Confesso, che in alcuni momenti, io stesso sono stato preso da un sentimento di sconforto e sinceramente ho pensato che la cosa migliore sarebbe stata la soppressione del Settore, punto e basta. Ogni ufficio e servizio poteva o tornare nella sua casa madre o essere altrimenti allocato presso un Assessorato di confine. Che continuassero a stare tutti insieme sotto il cappello di un Settore, quando oramai le competenze alla sicurezza erano nelle sole mani del Sindaco e soprattutto quando ancora non era chiaro quale sarebbe stata la politica della sicurezza di questa Amministrazione, non aveva alcun senso.

Ma alla fine, mi sono venuto convincendo che è importante che esista anche in futuro il Settore Politiche per la Sicurezza, ma a condizione che esso si trasformi e radicalmente.

### **3.2. Quale riforma?**

Mi sono fatto un'idea. Di questa ovviamente me ne assumo la piena responsabilità. Debbo solo precisare che me la sono fatta parlando e a lungo con i responsabili dei distinti uffici del Settore. Sempre, e per ovvie ragioni di correttezza, ho esternato a tutti "questa mia idea" e non ho registrato alcuna obiezione di fondo. Mi sento di affermare che questa mia idea è sufficientemente condivisa.

L'ipotesi di riforma radicale del Settore Sicurezza che voglio proporre si fonda su due *criteri di metodo*: alleggerimento, da un lato, portando o ri-portando alcuni servizi nell'area amministrativa funzionalmente più congrua;



arricchimento, dall'altro lato, di nuove funzioni, competenze, professionalità e risorse.

A *livello di contenuti*, l'ipotesi di riforma del Settore Sicurezza che ho in mente è quella di farne il luogo "privilegiato" di nuova progettualità. Un Settore che oltre a tenere le fila amministrative di alcune, solo alcune azioni di sicurezza già implementate, sia capace di elaborare progettualmente nuove azioni. Un Settore che in una logica aziendale verrebbe indicato come "creativo". E' di questo che, alla fine, il governo del bene pubblico ha effettivamente bisogno.

Ma procediamo con ordine.

### **3.2. Quanto può ragionevolmente "uscire" dal Settore Sicurezza**

#### ***3.2.1. Rapporti con il volontariato***

In questa area funzionale, in effetti il servizio prevalente è quello conosciuto degli "assistenti civici", probabilmente la cosa migliore che riceviamo in eredità dalla passata Amministrazione.

Ne fanno parte 22 associazioni di volontariato che complessivamente mobilitano più di 600 volontari; questi operano quotidianamente già in stretto collegamento con i quartieri e con il Nucleo territoriale della Polizia Municipale, alla sorveglianza "rassicurante" davanti alle scuole elementari e medie, nei parchi e nelle aree verdi della città. Vi fanno parte anche associazioni con specifiche caratteristiche e competenze operative, quali le Guardie Ecologiche Volontarie, l'Ente Nazionale Protezione Animali, il Corpo delle Pattuglie Cittadine, ed altre ancora che consentono all'Amministrazione comunale di fruire di capacità professionali più specifiche e quindi di orientare l'azione degli Assistenti Civici anche verso azioni di controllo del territorio più mirate (monitoraggio zone degradate, vigilanza notturna di alcune aree, ecc.).

L'esperienza degli Assistenti Civici a Bologna – da quanto risulta, apprezzata dalla cittadinanza – si colloca amministrativamente nell'area tematica dei rapporti tra istituzione comunale e volontariato ed opera funzionalmente nel settore prevalente della "prevenzione comunitaria" e solo in parte "situazionale".

Ma questo, potrebbe dirsi, è solo l'inizio: in effetti – tenendo conto di analoghe esperienze maturate in altri contesti – il protagonismo del volontariato nel settore della produzione del bene pubblico della sicurezza a livello locale, potrebbe dilatarsi ben oltre le attività oggi prestate dagli Assistenti Civici: dalla assistenza alle vittime del reato (sull'esperienza pionieristica a Bologna dell'Associazione San Bernardo) a forme di mediazione comunitaria; dalla costituzione di progetti di "sorveglianza del vicino di casa", alle azioni di

educazione alla legalità, ecc. Insomma: una grande risorsa che se ben valorizzata anche attraverso momenti di formazione, ragionevolmente potrebbe dare molto di più di quanto già non offra alla cittadinanza.

Ora, per come è strutturato e per le attività che attualmente compie, l'organizzazione del servizio offerto dagli Assistenti Civici potrebbe fisiologicamente essere più propriamente coordinata a livello centrale dal Comandante della Polizia Municipale e trovare nei quartieri e nella costituenda figura del "vigile di prossimità", l'articolazione decentrata e la figura professionale con cui meglio raccordarsi.

L'importante è che all'interno del Settore Sicurezza permanga chi opera come centro di raccolta delle informazioni che provengono periodicamente dall'attività degli Assistenti Civici. L'ufficio che provvede a ciò, potrebbe poi interessarsi anche dei momenti di formazione nonché della messa in campo di nuove progettualità.

### ***3.2.2. Rapporti con i cittadini e i quartieri***

In questo ambito, lo spazio originariamente egemone era costituito dagli "sportelli sicurezza", trasformazione delle originarie "antenne".

Le finalità della costituzione e implementazione di questo servizio sono evidenti e assolutamente condivisibili: ascolto delle problematiche decentrate a livello di quartiere; prime risposte di rassicurazione all'utenza; segnalazione e allertamento dei servizi predisposti alla presa in carico e soluzione degli stessi; prima sommaria ricognizione della problematicità denunciata; intervento tempestivo a livello di quartiere se e quando possibile; ritorno di informazione all'utenza sulla soluzione o meno del problema.

Ottima, poi mi sembra la scelta amministrativa di utilizzare giovani laureandi/laureati dell'Ateneo Bolognese, chiamati a svolgere - come necessario tirocinio all'interno del proprio corso o master - una qualche attività "pratica" presso la pubblica amministrazione.

Insomma: tutto bene, salvo che - dati statistici alla mano - questo servizio alla fine non è mai decollato "nei fatti". Ad esempio: nel presente anno, il numero totale delle segnalazioni pervenute agli sportelli sicurezza dei quartieri è di poco superiore al migliaio. Insomma: tre al giorno per tutto il territorio del comune. Se poi si considera che nelle diverse tipologie di segnalazioni il 50% è costituito da problemi concernenti il "degrado del verde", il traffico, l'inquinamento acustico ed atmosferico e "altri", se ne deduce che di segnalazioni direttamente attinenti a questioni connesse alla sicurezza urbana agli sportelli sicurezza ne arriva forse ... una al giorno. Se gli "sportelli sicurezza" registrassero effettivamente il livello di

preoccupazione dei cittadini bolognesi, Bologna potrebbe vantarsi di essere una città più che sicura, direi quasi una città segnata da una tranquillità cimiteriale. Ma sappiamo che così non è. I bolognesi sono particolarmente allarmati e preoccupati, ma evidentemente non si rivolgono agli sportelli-sicurezza. Le ragioni plausibili di questa deprimente utilizzazione di un servizio sono molteplici, come la scarsa conoscenza tra la cittadinanza dell'esistenza del servizio e/o la convinzione diffusa, forse erronea, dell'inutilità dello stesso. Ovvero: probabilmente i cittadini attivi preferiscono comunicare le loro preoccupazioni direttamente al Presidente di Quartiere. O costituirsi in comitati di cittadini. O altro ancora, che sinceramente ignoro. Sta di fatto che così come sono oggi organizzati, questi sportelli finiscono per non registrare praticamente nulla di significativo.

La scelta di recente operata dall'Amministrazione di attribuire la diretta responsabilità degli sportelli-sicurezza ai Direttori di Quartiere credo che in parte si muova nel senso di un miglioramento del servizio. Il rischio, che sarebbe ingenuo non paventare, è che i giovani operatori agli sportelli sicurezza vengano ancor più utilizzati "impropriamente" anche per altre funzioni. Pertanto ritengo che il Settore sicurezza debba fortemente investire sul ruolo del Referente di Quartiere presso il Settore stesso, figura di snodo tra progettualità (in capo al Settore) e operatività decentrata a livello di Quartiere.

Ma la questione ha anche un diverso risvolto problematico di carattere più generale. Esso concerne il tema dell'informazione. Certo, è di nodale importanza che chi è chiamato ad operare sul tema della sicurezza sia messo velocemente e dettagliatamente a conoscenza di qualsiasi cosa si determini sul questo fronte. Bene: lavorando all'interno della macchina comunale mi sono venuto convincendo che Bologna non soffra minimamente di deficit informativo sul tema. Anzi, affatto paradossalmente, soffre appunto di "eccedenza di informazione". Delle problematiche concernenti il fronte della sicurezza si sa tutto, ma lo si sa da più fonti (vigili urbani, assistenti civici, operatori sociali, sportelli sicurezza, ecc.). Il gruppo di punkabestia che bivacca nelle ore notturne sotto quel determinato angolo di portico, viene segnalato da plurime fonti, ma alla fine il fenomeno è e rimane uno solo, sempre lo stesso. E altrettanto può dirsi, della buca nella strada. Il problema non è quindi che l'amministrazione non sia informata tempestivamente; il problema è ben altro: i punkabestia continuano a bivaccare sotto quel portico e la buca nella strada non viene riparata in tempi ragionevoli. O così almeno ritengono i cittadini. Insomma: sulla rete di ascolto e registrazione dei fenomeni si potrebbe decisamente risparmiare. Questa pluralità ripetitiva di informazioni non aiuta.

Utile invece, e ancora più utile se ulteriormente incentivato e arricchito di altre competenze, risulta l'ufficio informatico, mappe e rilievo del degrado; come altrettanto utile quello che si occupa del monitoraggio dei pubblici esercizi e delle occupazioni abusive, ambedue operanti sempre presso il Settore sicurezza.

Quando ho dovuto avvalermi delle loro prestazioni, ho sempre riscontrato notevoli capacità tecniche. Ma di questo parlerò più avanti.

### 3.2.3. Attività sociali di prevenzione

Nucleo “storico” e originariamente il più “ricco” del Settore sotto l’amministrazione Vitali, sopravvive, pur ridimensionato, anche nella amministrazione Guazzaloca. Ma sopravvive.

Le attività sociali di prevenzione agite dal Settore Sicurezza sono ovviamente “disomogenee”. Avere collocate queste presso il Settore Sicurezza è conseguenza di quell’originaria volontà di differenziazione del governo della sicurezza dalle politiche sociali, che come abbiamo visto ha segnato la “storia” politico-amministrativa del tema a Bologna. Sono tutte e ovviamente politiche sociali in null’altro diverse da quelle tradizionalmente agite o agibili dall’Assessorato ai servizi sociali, se non per la valutazione - ovviamente più politica che scientifica - che attraverso di queste la cultura e prassi del *to care* e del *to help* intende anche responsabilizzarsi rispetto alle avvertite necessità di disciplina e controllo sociali. Insomma: politiche sociali, ma di “confine”.

Risponde in pieno a questa logica il servizio offerto dai “mediatori di comunità”. Esso nasce dall’intelligenza del consulente alle politiche di sicurezza del tempo, dr. Merlo. E’ pertanto risalente all’amministrazione Vitali la creazione ex novo di questo servizio. Chi ancora ne fa parte oggi come operatore, è stato selezionato e formato allora.

E’ ascrivibile ad uno dei tanti misteri della politica la sopravvivenza di questo servizio durante l’amministrazione Guazzaloca. Logica avrebbe suggerito la sua soppressione: è infatti di tutte le azioni di prevenzione quella più orientata “ideologicamente”, o meglio quella più distante culturalmente da un governo di destra della sicurezza; e in secondo luogo, incide in termini assolutamente sproporzionati sul magro bilancio del Settore. Eppure, nonostante ciò, il servizio offerto dai mediatori di comunità è sopravvissuto fino ad oggi.

Ma, con grande onestà, è sopravvissuto “male”, almeno per quanto concerne la qualità del servizio offerto. Da quello che sono riuscito ad intendere - e premetto che mi sono impegnato a capire e senza pregiudizi - oggi il servizio dei mediatori di comunità è tutto, ma non è un servizio di mediazione. Giovani e non più giovani, anche di qualità, prestano la loro attività a “tempo parziale” presso i quartieri; di volta in volta vengono chiamati a “interessarsi” di qualche situazione sociale problematica; vi provvedono attraverso azioni prevalentemente di “ricognizione” che si traducono in stringati rapporti in cui vengono anche suggerite possibili e a volte condivisibili soluzioni. Di presa in carico “mediatoria” vera e propria, onestamente ne ho vista sempre poca. Certo: i

Presidenti di Quartiere apprezzano questo servizio, ma nella logica comprensibile di una risorsa in più e, per i Quartieri, a costo zero. Si sa, che a volte, i “nostri” mediatori di comunità vengono anche impiegati ad altre incombenze, non escluso sbrigare arretrati burocratici, scrivere lettere...

Ripeto: la cultura della mediazione è una cosa seria, molto seria, ma anche molto difficile e assai costosa; nelle politiche di governo del bene pubblico della sicurezza si avverte la necessità di avvalersi anche della risorsa mediatrice, ma avvertire un bisogno non equivale ad essere capaci di dare soddisfazione allo stesso: non basta formare dieci anni fa alcuni giovani, creare l’etichetta “mediatori di comunità” e illudersi di avere risolto il problema. Non sono un esperto di mediazione, o meglio forse lo sono, e solo in parte, su un versante puramente “teorico”, certamente inutilizzabile in questa circostanza. Sono relativamente in grado “valutare” un servizio di mediazione, ma certo non sono in grado di “formarlo”. Quindi posso solo dire con serenità che questo servizio così come oggi è formato e come oggi viene utilizzato, è semplicemente un’inutile spesa. Ovviamente ciò non pregiudica che se diversamente pensato, altrimenti formato e soprattutto supportato delle risorse necessarie sarebbe invece qualche cosa di estremamente utile nel governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna.

L’offerta che il mercato mette a disposizione di professionalità mediatricie è oggi assai ampia, forse troppo. Scuole diverse, indirizzi anche “filosofici” tra loro distanti ... insomma c’è molta confusione. Una babele di linguaggi in cui è assai difficile orientarsi. Nella mia attività presso il Settore Sicurezza, ho provveduto ad incaricare senza oneri per l’Amministrazione un giovane laureato che si è professionalizzato alla mediazione all’estero: gli ho chiesto di registrarli fedelmente le diverse risorse mediatricie, più o meno organizzate, disponibili e operanti a Bologna. Non più di una prima mappa per non smarrirsi. Vedremo che ne esce. Comunque a breve una scelta si impone per l’Amministrazione comunale: rinnovare o meno l’incarico a “Nuova Sanità” per il servizio di mediazione di comunità.

Un secondo spazio di attività sociali di prevenzione del Settore Sicurezza concerne poi il tema della prostituzione, essenzialmente di strada. Le azioni si richiamano prevalentemente a una duplice e già roduta strategia: quella della riduzione del danno (“Unità di strada”) e quella di uscita dalla prostituzione coatta (“Oltre la strada”), di cui ho già fatto cenno in precedenza. In queste attività, possiamo contare su un’elevata professionalità e su modalità di intervento già felicemente sperimentate. Per un complesso di ragioni intuitive, questi servizi vanno assolutamente mantenuti, anzi, ove possibile, ulteriormente potenziati, ma non c’è ragione che essi non debbano fare riferimento a chi spetta il governo delle politiche sociali. Possono, forse debbono quindi ritornare alla “casa madre”. Possono quindi “uscire fisiologicamente” dal Settore Sicurezza. Ma, come esaminerò oltre, se questi servizi possono “uscire”, non deve uscire invece dal

Settore Sicurezza l'interesse per una "nuova" progettualità su altri e distinti profili della prostituzione.

Situazione alquanto confusa creano poi le azioni agite sul fronte "violenza sulle donne": incardinate (sia pure in parte) sul Settore Sicurezza, su di esse rivendica interessi chi ha ricevuto la delega specifica alla "differenza di genere". E lo stesso può dirsi per le azioni nei confronti dei "minori", tanto vittime che autori di condotte devianti. Così le minorenni e i minorenni che si prostituiscono sono "disfunzionalmente" sospesi tra politiche di sicurezza e politiche sociali. In buona sostanza, stati di confusione in parte ineliminabili, in ragione della l'equivocità stessa del tema "sicurezza" e della sua ontologica trasversalità rispetto all'assetto delle competenze assessorili.

Sono pertanto dell'avviso che qualsiasi attività sociale di prevenzione oggi in capo al Settore Sicurezza possa sempre e con maggior profitto entrare o rientrare sotto la sfera di altre e più "fisiologiche" competenze, ma ad una condizione: che "esca" dal Settore Sicurezza sotto il profilo della "sola amministrazione", ma vi permanga, rafforzato, sotto quello della progettualità. Ma su questo delicato aspetto, si veda oltre.

### **3.3. Quanto deve restare, quanto deve essere potenziato e quanto di "nuovo" deve essere costruito**

Ritorno quindi alla mia "idea": il Settore alle politiche di sicurezza deve trasformarsi, qualificandosi progressivamente come Centro di analisi, progettualità e sperimentazione nelle politiche di governo del bene pubblico della sicurezza; pertanto deve altrettanto progressivamente liberarsi delle attività di sola amministrazione ed arricchirsi invece di tutto quanto possa consentire di incrementare le proprie capacità "creative".

Sia chiaro: non sogno affatto un "centro di ricerca" di tipo universitario. Non è affatto a questo che penso, anche se col tempo sarà necessario dotarsi anche di capacità "scientifiche" forti, difficilmente reperibili all'interno dell'Amministrazione. Penso invece ad altro, ad un servizio che valorizzi le capacità progettuali peraltro già presenti, sia in grado di dotarsi anche di altre professionalità e che permanentemente operi nelle seguenti direzioni:

✓ *Azione costante di monitoraggio sulle diverse problematicità, sia rispetto a quelle che già vengono assunte nell'ottica del governo della sicurezza, sia soprattutto rispetto a quelle che presumibilmente vi entreranno a breve. Insomma: massima attenzione alle trasformazioni in corso. Per quanto sono venuto dicendo nella prima parte del presente rapporto di sintesi, non è assolutamente possibile definire una volta per tutte i confini di*

quanto l'Amministrazione comunale è chiamata a governare come "sicurezza". Oggi, le aree di interesse sono quelle che ben conosciamo; domani potrebbero essere altre. A questa impossibilità di definizione "anticipata", dobbiamo arrenderci. La sola cosa che possiamo fare è di non arrivare troppo tardi sui problemi.

✓ Monitorare nel senso più proprio. Come più volte accennato, le emergenze sono segnalate puntualmente e con celerità: non esistono deficit informativi a questo proposito. Comunque al Settore Sicurezza non c'è problema di cui non si sia al corrente. Ma *monitorare vuole dire "conoscere" i fenomeni e non solo sapere che esistono*. E su questo profilo si fa invece poco. O meglio: si potrebbe fare molto di più. Così, solo a livello esemplificativo, non c'è stata alcuna attenzione puntuale e seria ai processi trasformativi in atto nel mondo della prostituzione, dello spaccio di stupefacenti, negli stili di vita giovanili; si sa di tutte le occupazioni abusive, ma appunto si sa solo "dove" e "quante". Sui profili più strettamente "criminali" poi non si sa nulla, se non appunto quel poco ed insufficiente offerto dalla statistica della delittuosità o da quella vittimologica. Mappe precise ed aggiornate di dove avvengono nel territorio di Bologna gli scippi, i borseggi, i furti di o in auto, nelle case, ecc., con quale intensità, in che ore della giornata, ecc., semplicemente non ne esistono. Così come non esiste alcun livello comunicativo sui fenomeni criminali tra Questura e Settore Sicurezza, se non appunto una informazione generica, non formalizzata, "di buon senso" e non "scientifica". E' di palmare evidenza che in assenza o carenza di tutto ciò è poi impossibile avanzare progetti, individuare strategie, organizzare nuove azioni, implementare nuovi servizi.

✓ *Valorizzare le capacità progettuali*. E' vero: nel Settore Sicurezza ci sono forti potenzialità. Potenzialità svilite dalla passata Amministrazione che del "*mota quietare et quieta non movere*" aveva fatto comandamento supremo. E così individualità anche curiose e intelligenti sono state costrette ad amministrare burocraticamente e pigramente alcuni servizi e nulla più. E' importante recuperare questo patrimonio di professionalità ed esperienze, orientandolo verso una *mission* progettuale, certo più gratificante. Ma bisogna anche investire sulla *formazione permanente* per sviluppare al meglio queste potenzialità. Ed anche sotto questo profilo si scontano anni di inerzia. E soprattutto bisogna investire su forze giovani e motivate. Il *circuito virtuoso con l'Università e alcuni suoi dipartimenti* va ripreso con forza. Nel Settore Sicurezza devono passare giovani laureandi e dottorandi, chiamati a prestare la loro attività di ricerca e studio certo per finalità didattiche e scientifiche, ma anche con una benefica ricaduta sul Settore stesso. Quelle poche,

pochissime esperienze che si sono fortunatamente date nel passato e che ancora resistono nel presente (alcune delle quali dal sottoscritto incentivate o favorite) ci mostrano che è assolutamente necessario muoversi verso forme collaborative agili, saltuarie, a basso costo e di grandissima resa, con il mondo della formazione universitaria. Insomma: sempre meno “burocrati” dietro ad una scrivania o davanti ad un computer e sempre più operatori *in the streets*, meglio se giovani altamente professionalizzati abituati a vivere ed attraversare tutti gli spazi urbani, capaci di muoversi come “pesci nel mare” nel centro e nelle periferie, tra i centri sociali giovanili, tra gli immigrati, a contatto con i comitati dei cittadini, ecc.

✓ *Progettare anche per portare “a casa” gli indispensabili, sempre più indispensabili, finanziamenti.* Oggi il Settore Sicurezza, con i progressivi tagli di bilancio, non è in grado di mettere in campo nessuna “nuova” azione. Non può neppure presentare progetti a livello europeo, semplicemente perché nn ha un solo euro di mettere come co-finanziamento. Quindi, non si progetta. *Ergo:* non si ricevono finanziamenti. Alla fine non si fa nulla. Si gestisce e sempre peggio l’esistente. Eppure, il Settore Sicurezza quando fu creato, fu esaltante “macchina da guerra” nel fare progetti e nel trovare i finanziamenti necessari per realizzare i progetti stessi. Questa creatività è stata “dolosamente” soppressa dalla passata Amministrazione.

*Muoversi progettualmente, cercare finanziamenti, sperimentare nuove azioni, amministrare i progetti-pilota, poi una volta che un servizio è entrato “a regime”, provvedere a “decentrarne” l’amministrazione.*



## 4.- LA POLIZIA MUNICIPALE

### 4.1. Inutile nascondersi il problema

Delle mille e una difficoltà che ho incontrato nell'ideare un progetto "realista" e "efficace" di governo del bene pubblico della sicurezza per la città di Bologna, quello del ruolo da attribuire alla polizia municipale mi è sembrato il più serio e difficile da risolvere.

A rendere quanto mai "confuso" il tema, concorrono molteplici profili.

In primo luogo, il quadro normativo. La recente riforma costituzione del 2001 afferma con ancora più decisione di quanto già non fosse nel passato, che l'ordine pubblico è materia di riserva statale e che questa è attribuita, come competenza generale ed esclusiva, alle sole Polizie di Stato. Affermazione che solo astrattamente è inequivoca, stante che si distingue anche giuridicamente la sicurezza delle città dalla pubblica sicurezza, lasciando così aperto uno spazio di azione non coperto dall'ordine pubblico. D'altra parte la legge di riferimento che ancora in buona sostanza disciplina la polizia municipale (legge n. 65 del 1986), attribuisce alle Polizie Municipali anche funzioni di polizia giudiziaria e funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza. La qualifica di polizia giudiziaria discende dal disposto dell'art. 55 del c.p.p. che fa obbligo a tutti gli operatori, *anche di propria iniziativa, di "prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere atti necessari ad assicurare fonti di prova e raccogliere quanto possa servire per l'applicazione della legge penale (...) nonché svolgere ogni indagine ed attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria"*. La funzione invece ausiliaria di pubblica sicurezza, implica che gli agenti della Polizia Municipale possano anche collaborare con le altre Polizie per operazioni di ordine pubblico, previa disposizione del Sindaco, dietro motivata richiesta del Prefetto, sempre ex. artt.

3 e 5 della legge n 65/86. Su tutte e due i versanti, quindi, lo spazio di “dilatazione” delle funzione della Polizia locale è assai ampio: da un lato, ove ed in quanto così disponga il Sindaco, gli agenti di polizia municipale possono procedere ad attività di controllo “anche penale” e sovente l’autorità giudiziaria dispone e delega alla polizia locale precise attività di indagine giudiziaria; dall’altro lato, funzioni ausiliarie di ordine pubblico e quindi attività congiunte di pubblica sicurezza unitamente alle altre Polizie di Stato sono e sempre più all’ordine del giorno dei compiti degli operatori della Polizia Municipale. Quindi, per concludere, il quadro normativo, anche se interpretato restrittivamente, consente - certo: ove lo si voglia – un forte protagonismo delle Polizie Municipali nelle politiche di controllo del territorio attraverso un’azione reattiva/repressiva sempre più “sfumata” e alla fine nei fatti indistinguibile da quella tradizionalmente riservata alle sole Polizie di Stato.

In secondo luogo, il livello delle prassi amministrative agite in questo decennio da molte municipalità in Italia. Ove si sono sviluppate politiche di sicurezza a livello locale, la Polizia municipale ha sempre conosciuto un ruolo di nodale importanza; in alcune significative ipotesi un ruolo centrale e predominante. Le ragioni, peraltro intuitive, le ho già esposte in precedenza. Per rimanere solo nella nostra Regione, città come Modena e Rimini, hanno riservato nelle politiche di governo del bene pubblico della sicurezza una funzione strategica all’azione preventiva e repressiva della Polizia Municipale, con distinte equilibrature rispetto al grado di integrazione in queste delle Polizie di Stato. Insomma: nei fatti, mi sembra che si sia andato ben oltre, anche se a volte disordinatamente, i confini tracciati, anch’essi approssimativamente, dalla legge in tema di competenze. E questo, piaccia o meno, è un fatto. Per quanto l’*actio finum regundorum* tra azione delle Polizie di Stato e azione delle Polizie locali nel governo del bene pubblico della sicurezza non si sia in alcun modo assestata, ma segni appunto una frontiera mobile, tutto lascia presagire che l’“avanzamento” di queste ultime proseguirà. Lo “spazio di conquista” non è infatti attribuibile a una volontà egemonica delle Polizie Municipale, che in effetti non si intenderebbe, quanto dalla arrendevolezza “nei fatti” (non certo “nelle parole”) delle Polizie di Stato. Lo dico estremizzando, per farmi meglio intendere: le Polizie di Stato non sono oggi, e forse neppure nell’immediato futuro lo saranno, in grado di soddisfare le domande che le collettività locali esprimono in tema di controllo del territorio. “A parole” certo sempre e ovunque questa deficienza verrà negata; di più: con ostinato puntiglio verrà sempre ed ovunque rivendicato il monopolio su tutto quanto concerne l’ordine pubblico e la pubblica sicurezza. Ma nella realtà, le Polizie di Stato sono consapevoli di essere ancora fortemente deficienti a questo proposito, sanno bene che la strada per colmare questa deficienza deve andare ben oltre l’idea “accattivante”, ma di contenuta consistenza pratica, del “poliziotto di prossimità”. Molto, forse, si potrà ancora procedere attraverso i Protocolli e i Contratti di sicurezza, percorso obbligato, che salva almeno le apparenze di una politica “integrata”. Ma alla fine, temo, le Amministrazioni Comunali si

troveranno a potere “negoziare” quote assolutamente insoddisfacenti di collaborazione con le Polizie di Stato. E sia ben chiaro: tutto ciò prescinde completamente dalla buona volontà e/o sensibilità del Prefetto o del Questore di turno. Molte Amministrazioni comunali sono di tutto ciò coscienti, per cui, pur nel rispetto della forma, di fatto organizzano e motivano le proprie Polizie Municipali in una strategia di “supplenza” a fronte delle evidenziate deficienze delle Polizie di Stato. E anche questo, piaccia o meno (e a me personalmente non aggrada, come non aggrada ogni forma di supplenza istituzionale) è un dato di fatto.

#### **4.2. “...la Polizia municipale di Bologna, caro professore, fa storia a sé”**

Quante volte, parlando con Comandanti di Polizia Municipale di altre città italiane, mi sono sentito ripetere questa frase. E il senso era sempre il medesimo e neppure troppo sottinteso: la Polizia Municipale di Bologna è segnata da particolarità tali da renderla relativamente “anomala” nel panorama nazionale e sicuramente più restia di altre a quei cambiamenti che comportano una diversa *mission* ed organizzazione del Corpo. Non sono assolutamente in grado di convalidare o meno questo giudizio, per la semplice ragione che non ho alcuna conoscenza specifica e professionale della Polizia Municipale di Bologna, come peraltro di altre Polizie Municipali. Ma posso testimoniare che questo giudizio è diffuso, anche tra gli addetti ai lavori. Certo le idee, per il solo fatto di essere diffuse, non è detto che siano anche fondate. Vorrei capirne di più e mi sono anche sforzato di capirne di più, colloquiando con funzionari e dirigenti comunali e con operatori della stessa Polizia Municipale. Nessuno ha voluto o è stato in grado di spiegarmi le ragioni di questa “anomalia”, ma è pur vero che la maggior parte ha – sia pure *oborto collo* – convenuto che la Polizia Municipale di Bologna e non da oggi, soffre di alcuni seri problemi.

Onestamente non avrei fatto cenno a tutto ciò, se non costretto per una questione altrimenti decisiva all’intelligenza del presente lavoro: la scelta “di basso profilo” operata dalla presente Amministrazione nei confronti della valorizzazione della Polizia Municipale nelle politiche di governo della sicurezza risponde unicamente ad una scelta di fondo restia ad investire in funzioni di supplenza rispetto alle Polizie di Stato o “realisticamente” è dettata (anche) dalla consapevolezza delle difficoltà, almeno a medio termine, di fare pieno affidamento sulla Polizia Municipale?

#### **4.3. Dal “Reparto Sicurezza” al “Reparto anti-degrado”: storia di un gruppo operativo “un po’ speciale”**

La scelta operata dalla passata Amministrazione nella creazione del “Reparto Sicurezza” come gruppo operativo “speciale” della Polizia Municipale fu una scelta fortemente voluta, quanto politicamente e soprattutto sindacalmente travagliata. Questo reparto inizialmente composto da 50 agenti, scelti “uno ad uno”, formati appositamente, altamente “motivati” all’azione “poliziale”, investiti di forte visibilità, prevalentemente se non esclusivamente impiegati in azioni di controllo del territorio e di repressione/prevenzione dei fenomeni di micro-criminalità ed inciviltà ha segnato sia la realizzazione più coerente ad una “visione muscolare” (o meglio: reattiva) del governo della sicurezza di una Amministrazione “di destra”, sia, affatto paradossalmente, il più vulnerabile “tallone d’Achille” del governo del bene pubblico della sicurezza dell’Amministrazione Guazzaloca.

E’ possibile che la scelta operata in favore della creazione di questo Reparto speciale della Polizia Municipale, rispondesse alle necessità di affermare l’assunzione di una responsabilità “forte” nel governo della sicurezza, consapevoli però di non potere “convincere” su questa posizione l’intero Corpo della Polizia Municipale. E qui, temo, si commise un errore imperdonabile. Proprio in quanto visto come “speciale”- e “speciale” in effetti era – divenne capro espiatorio, proprio perché visibile ed esposto, dell’intera politica sulla sicurezza della passata Amministrazione. Di conseguenza, la presente Amministrazione si è sempre espressa politicamente in termini negativi nei confronti di questa esperienza.

#### **4.4. Le nuove “auspicabili” funzione del Reparto**

Eppure, e lo dico serenamente, anche attraverso questa esperienza alla fine si sono sviluppate professionalità significative che sarebbe improvido non utilizzare anche nel presente. La questione è solo come utilizzarle e soprattutto come diffondere queste professionalità all’intero Corpo della Polizia Municipale.

L’intervento “cosmetico” di ri-nominarlo come “Reparto anti-degrado” mi sembra comunque sufficiente per segnare la doverosa discontinuità, almeno in un senso politico, con il passato. Inoltre il reparto si è progressivamente “assottigliato” (oggi mi consta che sia composto di 36 agenti).

Mi persuade pertanto l’idea di mantenere ed ulteriormente investire su questo “reparto”, alle seguenti condizioni:

✓ Deve persistere un gruppo operativo addestrato e professionalizzato alle gestione di alcune problematiche, come appunto il contrasto e la prevenzione dei fenomeni di degrado;

✓ Questo gruppo operativo può rimanere di ridotte proporzioni, comunque non eccedente numericamente l'attuale sua consistenza, ma, sia pure "ridotto", deve essere assolutamente "mobile" rispetto alla sua composizione. Deve diventare il luogo di formazione permanente di tutta la Polizia Municipale sui temi della sicurezza e del contrasto ai fenomeni di degrado. Così sarebbe opportuno che periodicamente si mandasse al reparto due o tre "nuovi" agenti – ovviamente in un primo tempo attentamente selezionati - per un periodo di formazione e altrettanto periodicamente "uscissero" due o tre "vecchi". Quindi una forte specialità nei contenuti di formazione ed azione a fronte di una certa universalità negli accessi.

✓ Un forte investimento al momento formativo. Formazione prevalentemente "di strada", ma non solo, e soprattutto formazione nelle/attraverso le attività congiunte con le Polizie di Stato. L'obiettivo è fare sì che in un tempo ragionevole la maggior parte degli agenti della Polizia Municipale sia messa in grado di "parlare" la stessa lingua delle Polizie di Stato.



## 5. - I QUARTIERI E LE POLITICHE DI SICUREZZA

La letteratura internazionale e le esperienze messe in campo nel governo del bene pubblico della sicurezza nella maggiore parte dei Paesi occidentali concordano su un punto: l'azione di governo della sicurezza deve prediligere la dimensione amministrativa più decentrata. Certo i quartieri delle città, ma anche parti più circoscritte di questi. E' il caso di dire: nelle politiche di sicurezza il "piccolo è virtuoso". E' difficile non convenire con questa raccomandazione, per la evidente ragione che l'azione di sicurezza nel concreto riguarda problemi specifici che si radicano in termini altrettanto specifici nel territorio. E le variabili "territoriali" sono di nodale importanza. Così, a livello esemplificativo, un'azione di contenimento del fenomeno dello spaccio in Piazza Verdi non può certo essere riprodotta nei medesimi termini nei confronti dello stesso fenomeno alla Barca. Fin troppo evidente per dovere ulteriormente insistere sul punto.

La questione si complica, invece, quando si passa dallo spazio urbano in cui l'azione di sicurezza è agita, alla ideazione e progettazione dell'azione stessa. A questo diverso livello, il piccolo è assai poco virtuoso. E lo è per ragioni in parte altrettanto evidenti, come la scarsità di risorse, il forte condizionamento della collettività e dell'opinione pubblica sulle agenzie politiche e amministrative decentrate, il rischio sempre presente di agire in radicale distonia con quanto altrove progettato nel medesimo comune su questioni analoghe, ecc. Fino a quando, e nella migliore delle ipotesi ci vorrà comunque molto tempo, non si sarà consolidata una cultura politico-amministrativa nel governo della sicurezza, è prudente che qualsiasi iniziativa "decentrata" sul fronte della sicurezza venga sempre e comunque "promossa" dal centro. Dal Quartiere può partire

l'iniziativa; dallo stesso doverosamente deve venire l'informazione sulla problematicità, ma la progettazione dell'azione deve trovare quantomeno un avvallo a livello centrale. Per quanto sono venuto fin qui dicendo, il luogo della progettazione "tecnica" non può che essere a Bologna il Settore per le politiche di sicurezza; il consenso politico non può che venire dal Sindaco. Dall'esperienza fatta in quest'anno di lavoro, ho dovuto più volte registrare l'estrema pericolosità di iniziative "estemporanee" e comunque non "coordinate" provenienti dai Quartieri.

Il Quartiere può invece giocare da protagonista nella fase ultima di implementazione dell'azione e/o del progetto di sicurezza. Certo, nella sola misura delle risorse disponibili. Per alcune azioni – non tanto le più semplici quanto le più "economiche" o quelle più routinarie – la macchina amministrativa del Quartiere può da sola governare l'implementazione dell'azione; per le altre, può solo concorrervi. Comunque, anche quando agisce in autonomia amministrativa, l'azione di sicurezza deve sempre essere seguita dalla sguardo vigile del Settore per le politiche di sicurezza.

Un esempio virtuoso che posso trarre dalla mia esperienza è l'iter seguito, sia pure non ancora concluso, a proposito dei problemi di sicurezza di Galleria 2 agosto e piazza XX settembre. Un'esperienza da assumere come modello positivo: cittadini e operatori commerciali direttamente coinvolti da alcuni gravi problemi di degrado e di insicurezza delle zone prospicienti la Stazione ferroviaria si sono rivolti al Presidente del Quartiere di riferimento; questi ha comunicato al Settore sicurezza l'intenzione di procedere allo studio di un progetto complessivo per dare soluzione ai problemi denunciati; unitamente al Settore sicurezza si è provveduto ad una prima fase "investigativa", convocando a più riprese tutti gli attori coinvolti nella situazione problematica; il Settore sicurezza (nella mia persona) ha poi provveduto a stendere un'ipotesi progettuale di massima; questa è stata riportata all'attenzione della collettività interessata; il Presidente del Quartiere ha poi ulteriormente proceduto nel "dettagliare" le diverse azioni che danno corpo al progetto; le diverse ipotesi di azione sono state poi discusse con i servizi e le agenzie che si ritiene di attivare. E per ora siamo a questo punto.

Un diverso esempio, sempre tratto dalla mia esperienza, che invece non si è palesato virtuoso. Le problematiche riguardanti Piazza Santo Stefano, la più bella Piazza di Bologna e una delle più belle d'Italia, come ama sovente ricordarci il Sindaco. Il Quartiere di riferimento si è mosso confusamente e in relativa autonomia su più fronti. E' vero: ha parlato della problematicità della Piazza in oggetto in più occasioni istituzionali; come è vero che in diverse occasioni ha chiesto anche un confronto con il Settore sicurezza. Ma alla fine, gli interventi messi in campo la passata estate per cercare di ridurre alcuni fenomeni di degrado sono stati presi in assoluta autonomia, senza una necessaria preliminare discussione e altrettanto preliminare studio progettuale.



Insomma: non si è seguito un metodo. Con ciò non voglio assolutamente affermare che quanto autonomamente messo in campo dal Quartiere Santo Stefano fosse “privo di senso”, “nocivo”, “inutile”. Probabilmente anche seguendo un diverso metodo, alla fine non ne sarebbe uscito molto di meglio. Ma certo agire come si è agito, ha dato l’immagine di un protagonismo politico di alcuni, poco utile da un punto di vista pedagogico nel fare crescere una cultura politico-amministrativa sui temi del governo cittadino della sicurezza.



## 6. – LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI SICUREZZA

Parlo di qualche cosa che non c'è, ma dovrebbe esserci. Dovrebbe esserci, ma poi regna una grande confusione su cosa si intenda per valutazione delle politiche di sicurezza.

Cerco di fare un minimo di ordine. Procedo per punti:

✓ Chi da tempo ha internazionalmente l'egemonia nella cultura della sicurezza, come l'Inghilterra e la Francia, pone come elemento indispensabile ad ogni politica di governo del bene pubblico della sicurezza il momento della valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa volta appunto a produrre il bene della sicurezza dei cittadini. Anzi ne fa il punto qualificante e di distinzione tra politiche di sicurezza e politiche di ordine pubblico e politiche penali.

✓ Una consolidata tradizione criminologica, infatti, da tempo ci informa e con dati difficilmente contestabili, che le politiche penali e di ordine pubblico si palesano a volte come poco efficaci, altre volte assolutamente inefficaci nei confronti degli scopi che le legittimano: ridurre la criminalità e contrastare la recidiva. Come dire che, una volta che si è proceduto scientificamente alla valutazione delle stesse, le politiche penali e di ordine pubblico si sono palesate "fallimentari" nella tutela dei cittadini dalla criminalità. Ed è proprio la crisi di legittimazione del sistema penale-poliziale che è conseguita a questo accertato

fallimento, che ha favorito la ricerca inquieta di qualche cosa di diverso. E questo “qualche cosa di diverso” sono appunto le politiche di sicurezza.

✓ Ma affinché queste ultime possano a pieno legittimarsi, è necessario che esse siano in grado di dimostrare di essere se non in assoluto e sempre efficaci, certo più efficaci delle politiche penali-poliziali nella tutela dei consociati dalla criminalità e da altre condotte sofferte come nocive. Ergo: le politiche di sicurezza debbono sottostare esse pure ad un’attenta valutazione di efficacia. E su questo profilo regna sovrano il consenso unanime.

✓ Ma come si fa a valutare se una politica di governo del bene pubblico della sicurezza sia “effettivamente” efficace? Questione sommamente complessa. Infatti, se le politiche di sicurezza perseguissero il solo fine di ridurre la criminalità, o certe forme di illegalità, astrattamente la questione sarebbe di facile soluzione. Dico “astrattamente” perché in concreto comunque si porrebbero non facili problemi nel metodo di rilevamento della criminalità ed illegalità a livello locale. Ma comunque, a prescindere da queste difficoltà, si può dire che ove riuscissimo a quantificare con precisione nello spazio e nel tempo l’andamento dei fenomeni che vogliamo contrastare, potremmo affermare almeno la possibilità di una valutazione dell’efficacia delle politiche di sicurezza. Ma, come più volte chiarito, le politiche di sicurezza perseguono anche finalità di “rassicurazione” dei cittadini. E noi sappiamo sia quanto sia importante rassicurare le nostre collettività, sia quanto i sentimenti soggettivi di sicurezza siano relativamente irrelati dalle condizioni oggettive di sicurezza. In conseguenza di tutto ciò, si può sostenere che una politica di sicurezza è efficace anche se non produce effettivamente maggiore sicurezza dei cittadini, ma solo li fa sentire più sicuri. Ma non solo. Un buon governo del bene pubblico della sicurezza potrebbe perseguire lo scopo di “contenere” i rischi di derive xenofobe, investendo molto nell’azione pedagogica volta a diffondere la cultura della tolleranza e della solidarietà, senza con ciò ridurre l’illegalità degli immigrati e forse neppure contenere il diffondersi della sindrome invasiva da molti cittadini sofferta. Insomma: il bene pubblico della sicurezza è per sua natura troppo “generico” – da un nucleo ristretto che si può individuare nella produzione di maggior sicurezza oggettiva dalla criminalità a quello incommensurabilmente ampio, che finisce per includere tutto quanto sia capace di fare sentire “bene” la gente, di far sentire “amichevole” una città – per poterlo alla fine “misurare”. Eppure bisognerà prima o poi venire a capo: la produzione del bene pubblico della sicurezza costa molto, impone grossi sacrifici ai cittadini e quindi bisogna trovare il modo di rendere conto all’opinione pubblica che alcune politiche di riduzione del danno (ad esempio: centinaia di migliaia di euro all’anno per dare ospitalità a 40 punkabestia), o politiche di prevenzione situazionale (ad esempio: più di tre milioni di euro spesi per la videosorveglianza nel centro storico), o politiche di prevenzione sociale (ad esempio: tutto quanto una Amministrazione comunale destina alle politiche di uscita dalla tratta delle prostitute straniere, alla integrazione sociale

dei minori stranieri non accompagnati, ecc.) sono stati ben spesi, perché “effettivamente” sono serviti a produrre qualche cosa di “utile” e di “apprezzato” dalla collettività e non solo a dare lavoro a qualche operatore sociale in più o fare aumentare i profitti di una impresa multinazionale di strumenti elettronici di sorveglianza.

Non ho competenze professionali in tema di valutazione delle politiche pubbliche. Ma so che esistono queste competenze. Per quanto nello specifico ignorante, sono in grado però di intendere se una ricerca di valutazione di una politica pubblica sia o meno scientificamente “seria”, nel senso che sia o meno in grado di produrre conoscenze “utili” alle politiche amministrative stesse. Quindi, nonostante tutto, bisogna incamminarsi anche lungo questa strada: impervia, costosa, ma alla fine necessaria.