

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche

**RIFLESSIONI SULLA MEDIAZIONE URBANA
COME MISURA DI SUPPORTO ALLA SICUREZZA
DELLA CITTÀ DI PADOVA**

Relatore: Prof. Michele DE GIOIA

Laureanda: Gessica ROSTELLATO

matricola N. 2018446

A.A. 2022/2023

*A **Francesca e Abdessamad**
per aver creduto in me
e avermi spinto a lanciarmi
in questa avventura*

*Ai miei figli **Federico e Roberto**
per la pazienza e il supporto*

*Non si è mai troppo vecchi
per fissare un nuovo obiettivo
o per sognare un nuovo sogno.
(C.S. Lewis)*

SOMMARIO

INTRODUZIONE	7
Capitolo 1 - LA SICUREZZA URBANA	9
1.1 Ci sentiamo “sicuri”? Dati statistici sulla sicurezza percepita in Italia.....	9
1.2 Storiografia dei progetti e delle norme relative alla sicurezza urbana nel nostro Paese	16
1.3 I sindaci: nuovo (o sempre attuale) punto di riferimento per garantire la sicurezza urbana	25
1.4 Sicurezza urbana e Polizia Locale: nuovi compiti e nuove difficoltà.....	28
1.5 Prevenzione in ambito di sicurezza: può essere un compito affidato solo alle forze di polizia? 37	
Capitolo 2 - LA CITTA’ DI PADOVA E LE MISURE APPLICATE PER LA SICUREZZA URBANA.....	43
2.1 Padova è una città sicura? Come la percepiscono i cittadini.....	43
2.2 Il Patto per l’attuazione della Sicurezza Urbana.....	51
2.3 Il Regolamento di Polizia Urbana della Città di Padova.....	53
2.4 La Polizia Locale di Padova	57
2.4.1 Il reparto Polizia di prossimità	59
2.4.2 Il reparto Polizia Giudiziaria	59
Capitolo 3 - LA MEDIAZIONE URBANA COME RISPOSTA ALLA RICHIESTA DI MAGGIORE SICUREZZA NELLE CITTA’	61
3.1 Cosa intendiamo con il termine “mediazione”: un insieme nebuloso di definizioni e tipologie 61	
3.2 Perché applicare la mediazione in ambito urbano?.....	65
3.3 La mediazione sociale in Francia: una galassia di mediatori	71
3.4 La mediazione urbana in Svizzera	77
3.5 La mediazione urbana in Italia: come viene declinata in Lombardia ed Emilia Romagna	79
3.6 La mediazione urbana può essere una opzione applicabile alla realtà patavina?	84
3.7 Esperienze patavine che possono essere ricondotte al concetto di mediazione urbana.....	86
3.7.1 Il progetto “Facilitatori culturali”	86
3.7.2 Il progetto “Controllo del Vicinato”	88
3.7.3 Il Centro per la mediazione sociale dei conflitti	89
3.7.4 Il servizio di Mediazione abitativa.....	90
3.7.5 Il servizio dei “Nonni Vigili” in ambito urbano	91
3.7.6 Il progetto “Keep Calm & Enjoy Padova”	91
3.8 Riflessioni sulle esperienze presentate: lo stile amministrativo Veneto.....	93
CONCLUSIONI e PROSPETTIVE	96
Bibliografia.....	101
Sitografia	103

INTRODUZIONE

La presente tesi vuole indagare il tema della mediazione e in particolare della mediazione nel contesto urbano al fine di comprendere, sulla base di consolidate esperienze europee, come la stessa possa essere declinata nel contesto della città di Padova, al fine di integrare le iniziative già in essere per garantire la sicurezza urbana.

Ho deciso di affrontare questo tema, dopo aver studiato la figura del mediatore urbano in Francia e Svizzera nel programma del corso di Francese, rilevando che la stessa poteva essere una figura utile e interessante nel contesto padovano, dove le funzioni che in altri ambiti sono affidate al mediatore, vanno a integrare i già numerosi compiti della Polizia Locale.

Questa considerazione deriva dalla mia esperienza diretta nel campo, facendo parte da cinque anni del Corpo di Polizia Locale di Padova e sperimentando quotidianamente come spesso per i problemi di ordine sociale sia complesso per un operatore di polizia dare risposte e soluzioni immediate ai cittadini in quanto trattasi di questioni che andrebbero affrontate non dal punto di vista repressivo ma piuttosto con il dialogo e la mediazione. Nonostante gli operatori di polizia si trovino comunque nella condizione di dover praticare la mediazione dei conflitti sociali, essi non sono né formati per tale ruolo, né tantomeno possono garantire la continuità del servizio per raggiungere un congruo risultato, essendo delegati ad agire solo nel momento in cui si determina l'apice del conflitto o della problematica.

Seppure sia una problematica rilevata in particolar modo dagli operatori del settore, non si può negare che il tema della sicurezza urbana rivesta oggi in Italia un ruolo centrale nell'ambito delle politiche pubbliche nonché dello spazio ad esso riservato dai mass media. Numerosi sono i tentativi che si susseguono al fine di dare una risposta concreta al tema in oggetto, nonostante si tratti spesso di soluzioni di tipo regolativo e repressivo tramite l'impiego quasi esclusivo delle forze di polizia.

Dovrebbe far riflettere come in altri paesi europei da circa 20 anni esistano una serie di figure di supporto alle forze di polizia, prive di poteri sanzionatori, gestite e coordinate dagli enti locali, che presidiano il territorio diventando un punto di riferimento per i cittadini e una interfaccia dell'amministrazione. Si tratta di un compito di prevenzione che va sgravare gli organi di polizia e il sistema giudiziario avendo come scopo quello di evitare che si generino conflitti urbani o che gli stessi raggiungano un punto di non ritorno. Valutare i sistemi di prevenzione è sempre complesso in quanto è difficile stabilire quanti conflitti o problematiche si sono evitate con l'intervento preventivo, ma come vedremo, è dimostrato che la presenza di queste figure determini una sensazione di maggiore sicurezza nei cittadini e aumenti il benessere collettivo. Nel nostro Paese siamo poco avvezzi a mettere in atto misure di prevenzione in quanto vi è la tendenza ad agire per emergenze e solo a seguito di fatti illeciti; va rilevata anche la poca predisposizione sia dell'amministrazione centrale, che soprattutto di quelle locali, a

raccogliere ed elaborare dati utili al fine di predisporre adeguate misure preventive in tema di sicurezza urbana.

Il presente elaborato vuole quindi essere uno spunto per le amministrazioni locali e nello specifico per l'amministrazione di Padova per riflettere su nuove modalità che potrebbero essere messe in atto per dare risposte concrete al territorio e ai cittadini, con la possibilità di diventare un esempio di "buona prassi" da seguire e replicare in altri ambiti territoriali.

Il testo è organizzato in tre capitoli che vanno ad analizzare in primis, nel capitolo 1 il tema della sicurezza urbana così come viene percepito dai cittadini e affrontato a livello nazionale sia in tema di normative che di soggetti che sono delegati a metterle in atto; nel capitolo 2 ci si soffermerà invece sulla situazione padovana in termini di normative vigenti e sull'organizzazione e i compiti delegati al Corpo di Polizia Locale; infine nel capitolo 3 viene introdotto il tema della mediazione e della mediazione urbana dandone alcune definizioni e presentando alcuni esempi di come tale pratica viene messa in atto in altri paesi europei dove ha preso piede da parecchi anni; concludendo si cercherà di analizzare se tale tipologia di servizio potrebbe essere introdotta nel territorio patavino, tenuto conto anche delle esperienze passate e attuali che possiamo configurare come sperimentazioni di mediazione urbana per cercare di valutarne aspetti positivi e negativi e modalità per poterle integrare in un sistema di prevenzione a garanzia della sicurezza urbana.

Capitolo 1 - LA SICUREZZA URBANA

1.1 Ci sentiamo “sicuri”? Dati statistici sulla sicurezza percepita in Italia

L'ultima indagine sulla "Sicurezza dei cittadini" effettuata e pubblicata da ISTAT nel 2018 (www.istat.it) fornisce un quadro articolato sulla percezione della sicurezza degli italiani, la paura della criminalità, la preoccupazione di subire i reati, l'impatto di queste paure sulla vita di tutti i giorni, i sistemi di difesa messi in atto dai cittadini per proteggersi e la soddisfazione per il lavoro svolto dalle forze dell'ordine nel governare il territorio.

L'analisi, effettuata su un campione di 50.351 individui dai 14 anni in su, riguarda gli anni 2015-2016 e rileva che, quasi un terzo dei cittadini italiani, si ritiene poco o per niente sicuro uscendo da solo di sera e che le preoccupazioni e la paura sono influenzate non solo dai livelli di criminalità, ma anche da fattori quali la percezione del rischio di subire un reato e il timore delle conseguenze per sé e per i propri cari. Tale percezione negativa limita la libertà e i comportamenti e riduce la qualità della vita: si stima che il 38,2% dei cittadini siano condizionati “molto” o “abbastanza” nelle loro abitudini di vita dalla percezione di insicurezza.

(ISTAT - Report La percezione della sicurezza – 2015/2016 pag. 3)

PROSPETTO 1. PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ PER ALCUNI INDICATORI DI INSICUREZZA PER SESSO E CLASSE D'ETÀ.
Anno 2015-2016 per 100 persone con le stesse caratteristiche

	QUANTO SI SENTE SICURO/A PER STRADA QUANDO È BUIO ED È SOLO NELLA SUA ZONA			QUANTO SI SENTE SICURO/O QUANDO SI TROVA DA SOLO/A A CASA ED È GIÀ BUIO		LE CAPITA DI NON USCIRE DI SERA O DI NOTTE DA SOLO/A PERCHÉ HA PAURA		QUANTO LA PAURA DELLA CRIMINALITÀ INFLUENZA LE SUE ABITUDINI?	
	Poco sicuro/a	Per niente sicuro/a	Non esce mai da solo/Non esce mai	Poco sicuro/a	Per niente sicuro/a	Si, talvolta	Si, sempre	Molto	Abbastanza
MASCHI									
14-24	11,2	2,7	2,7	4,5	1,1	5,7	3,2	2,5	15,3
25-34	12,1	2,3	2,2	5,3	1,8	2,6	1,1	3,5	16,2
35-44	13,4	4	1,8	7,2	1,0	4,8	1,1	5,7	23,9
45-54	14,6	5	1,7	6,9	1,5	5,5	1,4	7,6	23,4
55-64	18,5	5,6	2,7	12,1	1,1	6,5	0,9	7,5	27,7
65-74	19,6	6,1	7,2	10,3	2,1	7,6	4,4	8,3	28,6
75 e più	16,1	5,5	26,9	12,2	2,4	7,4	11,3	8,6	28,3
TOTALE	14,9	4,4	5,3	8,1	1,5	5,6	2,9	6,2	23,2
FEMMINE									
14-24	29,8	8,8	6	13,6	3,1	18,3	18,7	6,6	29,1
25-34	26,5	9,2	6,2	16,4	2,6	18	11,6	5,4	31,6
35-44	26,6	10,6	5,9	12,4	2,1	17,3	14,1	10,1	34,8
45-54	26,7	12,2	7,7	15,6	2,4	18,5	16,9	11,8	38,2
55-64	27,5	10,7	13,6	14,4	3,4	16,8	21	13,5	35,9
65-74	24,2	14,1	26,1	18,1	4,0	14	29,2	17,6	35,8
75 e più	13,9	6,8	58,9	22,9	5,9	9,4	32,9	13,5	36,7
TOTALE	24,9	10,4	17,8	16,2	3,3	16,1	20,5	11,3	34,9
MASCHI E FEMMINE									
14-24	20,2	5,7	4,3	8,9	2,1	11,8	10,7	4,5	22
25-34	19,2	5,7	4,2	10,8	2,2	10,2	6,3	4,5	23,9
35-44	20,1	7,3	3,8	9,8	1,6	11,1	7,6	7,9	29,3
45-54	20,7	8,7	4,7	11,3	2,0	12,1	9,3	9,7	30,9
55-64	23,1	8,2	8,4	13,3	2,3	11,8	11,3	10,6	31,9
65-74	22	10,3	17,1	14,4	3,1	11	17,4	13,1	32,4
75 e più	14,7	6,3	45,4	18,7	4,5	8,6	24,5	11,6	33,4
TOTALE	20,1	7,5	11,8	12,3	2,5	11	12	8,9	29,3

I maggiori rischi percepiti sono il furto in abitazione (60,2%), lo scippo o il borseggio (41,9%), la paura di essere vittima di un'aggressione o una rapina (40,5%), di subire il

furto dell'auto (37%) o il timore (per sé o per i propri familiari) di essere vittima di una qualche forma di violenza sessuale (28,7%).

Il senso di insicurezza varia in base al genere, all'età e al titolo di studio. In generale le donne si sentono maggiormente insicure rispetto agli uomini: il 36,6% delle donne non esce di sera per paura, a fronte dell'8,5% degli uomini (il quadruplo) e il 35,3% delle donne quando esce da sola di sera non si sente sicura, in percentuale quasi doppia rispetto a quella degli uomini (19,3%). Inoltre le donne sono maggiormente influenzate dalla paura delle criminalità rispetto agli uomini (46,2% donne – 29,4% uomini)

L'insicurezza aumenta all'aumentare dell'età e diventa massima tra le persone anziane fino ai 75 anni di età, quando diventa prevalente la quota di chi non esce mai. Più di un'anziana su due (il 58,9% di chi ha più di 75 anni) dichiara di non uscire mai da sola o di non uscire mai e lo stesso accade per un uomo anziano su quattro (il 26,9% di chi ha più di 75 anni). Tuttavia tra gli uomini anziani, solo il 2,5% dichiara di non uscire di sera per paura della criminalità.

Anche nella fascia giovanile vi è un andamento diversificato tra i generi: per le femmine si raggiunge il picco di insicurezza tra i 14 ai 24 anni, cui segue una diminuzione dai 25 ai 34 e dai 35 ai 44 anni, quando l'insicurezza aumenta lievemente per poi rimanere complessivamente stabile; al contrario dei maschi per cui all'aumento dell'età corrisponde un maggiore senso di insicurezza (che cresce fino ai 75 anni).

I meno influenzati dalla criminalità sono i giovanissimi (26,5% tra gli under 24), mentre i picchi più elevati si registrano tra gli ultrasessantacinquenni.

Anche il titolo di studio incide sulla percezione di insicurezza: coloro che hanno un titolo di studio più alto si sentono più sicuri e si ritengono meno influenzati dalla criminalità.

Che il sentimento di paura sia diffuso è confermato anche dal dato relativo a coloro che non si sentono sicuri quando sono soli perfino all'interno della loro abitazione (14,8%). Anche in questo caso l'insicurezza è maggiore tra le donne (19,5% a fronte del 9,6% tra gli uomini), soprattutto anziane (28,8% tra le over 75).

A livello territoriale, la situazione è molto diversificata: la maggiore insicurezza si riscontra nelle regioni del centro con il 30,2% (in particolare nel Lazio col 33,9%) e al nord ovest in cui si rileva il 29,9%, con il picco massimo in Lombardia dove il 34,9% degli intervistati dichiara di sentirsi poco o per niente sicuro per strada, segue il sud con la Puglia al 32,9%; I picchi più elevati di percezione di sicurezza si riscontrano a Bolzano, dove l'81,1% degli intervistati si dichiara molto o abbastanza sicuro, in Valle d'Aosta (78,3%), nella provincia autonoma di Trento (77,6%) in Sardegna (75,5%) e in Basilicata (74,9%). L'Emilia Romagna e il Veneto sono le due regioni in cui vivono quote più elevate di abitanti che non escono mai da soli o non escono quando è buio (rispettivamente 17,1% e 14%).

PROSPETTO 6. PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ PER PERCEZIONE DELLA CRIMINALITÀ NELLA PROPRIA ZONA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E TIPO DI COMUNE. Anno 2015-2016, per 100 persone della stessa zona

RIPARTIZIONI	COME DEFINIREBBE LA ZONA/IL QUARTIERE IN CUI ABITA LA SUA FAMIGLIA?		LA CRIMINALITÀ È MAGGIORE, UGUALE O MINORE DI UN ANNO FA?			
	Molto a rischio di criminalità	Abbastanza a rischio di criminalità	Maggiore	La stessa	Minore	Non sa
RIPARTIZIONI						
Nord-ovest	4,4	30,6	24,1	64,4	5,5	6,0
Nord-est	4,6	27,5	27,9	60,3	6,5	5,3
Centro	5,6	33,7	23,3	64,5	6,3	5,9
Sud	6,8	28,1	21,5	62,1	9,9	6,4
Isole	3,7	19,3	15,9	65,7	6,9	11,5
TIPI DI COMUNE						
Comune centro dell'area metropolitana	8,3	46,2	27,0	57,8	6,3	8,8
Periferia dell'area metropolitana	6	32,6	21,4	64,6	6,5	7,6
50.001 abitanti e più	5,4	28,6	25,4	60,5	7,5	6,5
Da 10.001 a 50.000 abitanti	4,5	26,7	23,4	63,5	7,5	5,6
Fino a 10.000 abitanti	3,6	20,0	20,3	66,9	6,9	5,9
ITALIA	5,1	28,8	23,2	63,2	7,0	6,6

(ISTAT - Report La percezione della sicurezza – 2015/2016 pag. 8)

Questi dati vengono riconfermati anche da quelli relativi alla preoccupazione di essere interessati da eventuali reati:

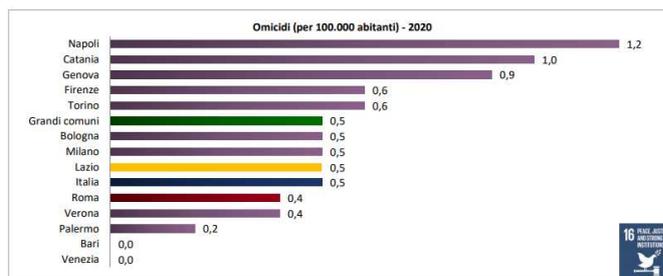
- la paura di subire il furto d'automobile è più diffusa in Puglia (57,3%), Lazio (42,2%), Campania (43,5%) e Lombardia (40,9%), mentre è minima nelle province di Bolzano (14,5%), Trento (22,4%) e in Liguria (22,6%)
- per quanto riguarda il furto in abitazione, le preoccupazioni maggiori si registrano in Puglia (71,5%), Emilia Romagna (69%), Lombardia (66,5%), Lazio (65,3%) e Umbria (65,9%)
- le maggiori problematiche per i reati contro la persona sono sentite in Lazio, Emilia-Romagna e Lombardia e, relativamente alla preoccupazione di subire una violenza sessuale, spiccano anche Calabria e Piemonte

È interessante notare come le citate regioni siano anche quelle più a rischio di accadimento degli stessi reati per cui i cittadini provano preoccupazione, come emerge dall'analisi dei dati delle denunce dei cittadini alle Forze di Polizia; di seguito il confronto tra le denunce presentate alle forze dell'ordine nelle maggiori città italiane ricavate dal 5° rapporto sul "Benessere Equo e sostenibile a Roma" elaborato dall'Ufficio statistico di Roma Capitale nel 2022:

Omicidi (SDGs)

BES - Numero di omicidi per 100.000 abitanti.

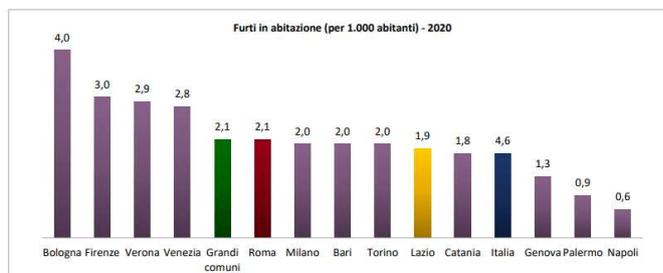
Fonte: Istat su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) - 2020



Furti in abitazione

BES modificato - Vittime di furti in abitazione per 1.000 abitanti.

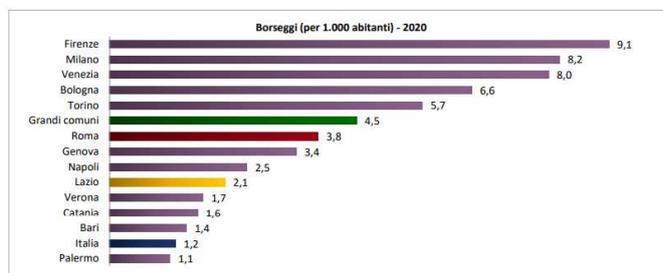
Fonte: Istat su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) - 2020



Borseggi

BES modificato - Vittime di borseggi per 1.000 abitanti.

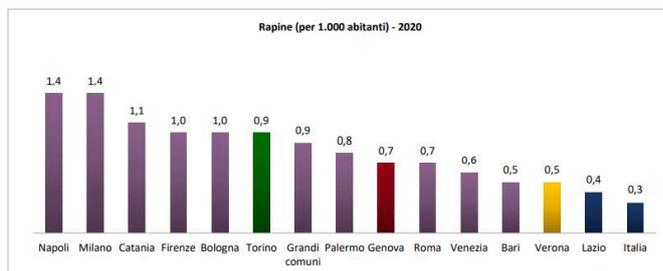
Fonte: Istat su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) - 2020



Rapine

BES modificato - Vittime di rapine per 1.000 abitanti.

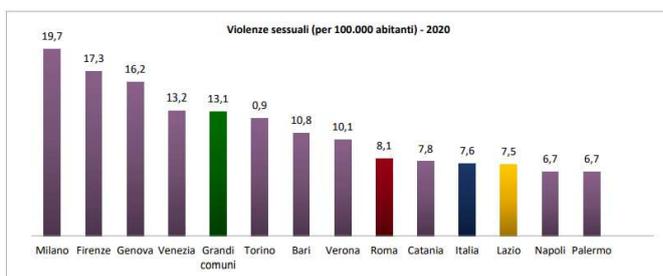
Fonte: Istat su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) - 2020



Violenze sessuali

BES - Vittime di violenze sessuali per 100.000 abitanti.

Fonte: Istat su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) - 2020



Diversa è anche la percezione di insicurezza dei cittadini in relazione al luogo di abitazione; le zone ritenute più a rischio sono i comuni centro dell'area metropolitana (37,8%) e le periferie dei grandi centri urbani (32,8%), mentre la situazione è migliore nei comuni più piccoli.

I comuni capoluogo delle aree metropolitane sono quelli maggiormente ritenuti a rischio di criminalità (54,5% dei giudizi) e che allo stesso tempo presentano più

frequentemente aree trascurate e/o abbandonate (edifici abbandonati o decadenti, zone verdi non curate, strade sporche o trascurate) e dove viene segnalata una scarsa illuminazione delle strade. Le situazioni di degrado materiale e sociale appaiono direttamente associate a una peggiore percezione della sicurezza; le situazioni di degrado prevalentemente segnalate dai cittadini sono relative alla presenza di vagabondi e persone senza fissa dimora (il 9,4% li vede spesso, il 14,1% li vede talvolta), atti di vandalismo contro il bene pubblico (il 6,7% ne è spesso testimone, il 16,7% lo è talvolta); persone che si drogano (il 3,9% li vede spesso, l'8,6% talvolta), persone che spacciano droga (il 2,8% li vede spesso, il 6% talvolta) ed infine il 4,2% vede spesso prostitute in cerca di clienti (il 4,8% le vede talvolta).

Le precedenti rilevazioni di Istat in merito alla percezione di insicurezza sono state effettuate negli anni 2008-2009 e 1997-1998. Dal confronto con gli ultimi dati si può notare che l'influenza della criminalità sulle abitudini di vita si è ridotta rispetto al 2008-2009 (dal 48,5% al 38,2%) e il livello di preoccupazione di subire un reato è calato; scippo/borseggio -6,3%, aggressione/ rapina -7,1%, furto d'auto (-6,7%) e si è ridotto del 14% il timore per sé o i propri familiari di subire una violenza sessuale. Nonostante il miglioramento, il 33,9% dei cittadini ritiene di vivere in una zona a rischio di criminalità ("molto" o "abbastanza"), dato decisamente in aumento rispetto alla rilevazione precedente (+11,9 punti percentuali). Se rimane stabile la quota di persone che si dichiara "molto" o "abbastanza sicura" quando è da sola per strada quando è già buio (59,6% nel 2008-2009 e 60,6% nel 2015-2016) risulta lievemente diminuita la quota dei "poco/per niente sicuri" (dal 28,9% al 27,6%). Risulta stabile anche la percentuale di coloro che non escono mai da soli o non escono mai per paura (dall'11,6% all'11,8%). È invece diminuita la quota di coloro che non escono da soli di sera per paura (dal 25,2% al 23%) nonché l'influenza della criminalità sulle abitudini di vita (i "molto o abbastanza influenzati" calano dal 48,5% al 38,2%). Il senso di insicurezza percepito quando si è da soli nella propria abitazione è, invece, aumentato (dal 12,6% al 14,8%).

PROSPETTO 3. PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ PER ALCUNI INDICATORI DI INSICUREZZA.
Anni 1997-1998, 2002, 2008-2009, 2015-2016, per 100 persone

INDICATORI	1997-1998	2002	2008-2009	2015-2016
Percezione camminando da soli al buio nella zona in cui si vive:				
Molto sicuro	24,3	20,2	18,8	15,9
Abbastanza sicuro	38,4	44,4	40,8	44,7
Poco sicuro	17,0	19,2	19,9	20,1
Per niente sicuro	11,8	8,4	9,0	7,5
Non esce mai da solo quando è buio/non esce mai	8,4	7,8	11,6	11,8
Non esce di sera da solo per paura				
	-	25,5	25,2	23,0
Molto o abbastanza influenzati dalla criminalità				
	-	46,3	48,5	38,2
Poco o per niente sicuri quando si è da soli in casa ed è buio				
	11,8	12,2	12,6	14,8

(ISTAT - Report La percezione della sicurezza – 2015/2016 pag. 4)

Malgrado il sentimento di insicurezza sia ancora abbastanza diffuso, anche se in diminuzione, è interessante notare come, chi subisce reati, tende ad aumentare la sua percezione di insicurezza fino al doppio, tanto che, tra chi ha subito un reato, i "per niente sicuri" passano dal 7,5% al 16,5% e al contrario "i molto e abbastanza sicuri" vedono crollare la loro sicurezza.

L'indagine di ISTAT va poi a misurare il grado di stima dei cittadini nei confronti delle forze dell'ordine e della loro capacità di prevenire e reprimere la criminalità. La valutazione delle forze dell'ordine è negativa per il 46,4% degli individui, in peggioramento rispetto al 38,4% della precedente rilevazione. L'opinione è più negativa nelle aree in cui i cittadini si sentono più a rischio: aree metropolitane (50,6%) e periferie (52,4%) mentre nei piccoli centri, che sono considerati più tranquilli, le valutazioni sono più positive. Infatti il giudizio sul controllo del territorio è strettamente legato alla percezione di sicurezza: nelle zone ritenute ad alto rischio di criminalità o degradate si raggiungono picchi di insoddisfazione del 77%; stessa dinamica per quanto riguarda le regioni italiane: nelle regioni del sud dove i cittadini hanno la sensazione che le forze dell'ordine non siano in grado di mantenere il controllo la percentuale di insoddisfazione è del 52,2% (con valori massimi in Puglia del 59,3%) mentre nelle regioni ritenute "più sicure" vi è anche una più alta soddisfazione per l'azione delle forze dell'ordine (Valle d'Aosta 71%, Trentino-Alto Adige 72,8% e Liguria 67,9%).

PROSPETTO 9. PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ PER GIUDIZIO RISPETTO AL LAVORO SVOLTO DALLE FORZE DELL'ORDINE NEL CONTROLLARE IL PROPRIO TERRITORIO. Anno 2015-2016, per 100 persone della stessa zona

RIPARTIZIONI	LE FORZE DELL'ORDINE RIESCONO A CONTROLLARE LA CRIMINALITÀ NELLA ZONA IN CUI VIVE				Totale	È STATO FERMATO IN AUTO O A PIEDI PER UN CONTROLLO
	Molto	Abbastanza	Poco	Per niente		
Nord-ovest	5,9	52	33,2	8,9	100,0	32,9
Nord-est	7,7	47	34	11,3	100,0	39,6
Centro	6,3	46,1	35,3	12,3	100,0	40,4
Sud	5,6	42,3	39,1	13,1	100,0	30,0
Isole	8,9	46,6	34	10,4	100,0	36,8
TIPI DI COMUNE						
Comune centro dell'area metropolitana	4,5	44,9	39,9	10,7	100,0	28,2
Periferia dell'area metropolitana	4,5	43,1	39,1	13,3	100,0	31,0
50.001 abitanti e più	5,4	45,5	36,8	12,3	100,0	34,4
Da 10.001 a 50.000 abitanti	5,7	47,3	35,6	11,5	100,0	35,9
Fino a 10.000 abitanti	10	50,4	29,9	9,6	100,0	41,3
TOTALE	6,6	47,0	35,2	11,2	100,0	35,4

(ISTAT - Report La percezione della sicurezza – 2015/2016 pag. 10)

Tra le azioni che vengono richieste dai cittadini che si ritengono insoddisfatti per garantire maggiore sicurezza vengono citate:

- maggiori passaggi delle forze dell'ordine per le strade (55,5%)
- maggior numero di agenti (44,2%)
- forze dell'ordine più presenti sul territorio (26,6%) in particolare nelle zone a rischio (20,5%) e/o di notte (20,3%).
- modifica delle leggi per garantire la certezza della pena (14,5%)
- maggiore libertà di azione delle forze dell'ordine e più indagini (10%)
- maggiore efficacia nel perseguire gli autori dei crimini (9,8%)
- permettere ai cittadini di potersi armare (3%)

La presenza delle forze dell'ordine incide fortemente sulla percezione della sicurezza dei cittadini e sulla valutazione degli stessi, infatti si dichiarano molto soddisfatti i cittadini (72,4%) che vedono le forze dell'ordine passare tutti i giorni o più volte alla settimana nella propria strada e per niente soddisfatti (45,8%) chi non le vede passare

mai o quasi mai. Anche il fatto di essere fermati a piedi o in automobile per un controllo incide positivamente sull'opinione dei cittadini sulle forze dell'ordine. Va sottolineato che il livello di insoddisfazione per l'operato delle forze dell'ordine è il più alto mai rilevato e che rispetto alla precedente rilevazione (2008-2009) l'insoddisfazione è aumentata ovunque ma in maniera più marcata nel nord-est e in particolare in Emilia Romagna e al sud in Molise, Abruzzo e Puglia.

A fronte di questo sentimento di insicurezza e di poca fiducia nelle forze dell'ordine i cittadini dichiarano di utilizzare delle strategie di difesa individuali o familiari, differenti in base alla zona di residenza. Al sud e nelle isole vengono attuate meno strategie difensive, mentre al nord si tende proteggere la propria abitazione con sistemi di sicurezza o chiedendo ai vicini di controllare la casa mentre si è assenti. Inoltre durante gli spostamenti si cerca di evitare strade, luoghi o persone ritenute a rischio e si porta con sé qualcosa per difendersi o per chiedere aiuto in caso di pericolo. Queste attenzioni sono più usate dalle donne, dai giovani e giovanissimi e meno dagli anziani che tendono a difendersi uscendo meno frequentemente.

Questi dati sulla percezione dei cittadini in ambito di sicurezza urbana fanno capire perché questo tema sia diventato centrale negli ultimi anni sia nel dibattito pubblico che nei sempre più frequenti interventi della politica nazionale e locale.

1.2 Storiografia dei progetti e delle norme relative alla sicurezza urbana nel nostro Paese

In data 4 dicembre 2022 il neo ministro dell'Interno Piantedosi, in una intervista al quotidiano *Il Messaggero*, ha anticipato la sua intenzione di individuare dei luoghi dedicati al confronto sulla sicurezza urbana, in particolare delle grandi città, per affrontare le difficoltà delle periferie, il degrado delle stazioni e le occupazioni illegali degli edifici. (www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/interventi-e-interviste/sicurezza-ecco-piano-e-avanti-sgomberi) Queste dichiarazioni intervenute a poco più di un mese dalla formazione dell'attuale Governo Meloni, fanno trasparire quanto, anche per questo nuovo esecutivo, il tema della sicurezza urbana sia centrale. Non si tratta però di una novità.

La sicurezza urbana è questione su cui, in Italia, si riflette e si discute intensamente dalla metà degli anni '90 e in Europa il tema è oggetto di attenzione da oltre un trentennio; si tratta ormai di una dimensione della qualità della vita urbana che interessa tutte le città del mondo. Si può dire che, pur con esigenze, contesti e interpretazione dei fenomeni diversi, la dimensione "sicurezza urbana" sia diventata oggi uno dei beni pubblici di cui è necessario tener conto nella gestione delle città e che deve essere garantito a tutti i cittadini. In Italia il concetto di sicurezza urbana ha trovato interpretazioni e definizioni essenzialmente di ordine sociologico e solo di recente di natura giuridica... quando si parla di sicurezza si fa riferimento a un articolato complesso di fattori che sollecitano la responsabilità delle autorità locali nella promozione della coesione sociale, nella riduzione delle ineguaglianze urbane, nello sviluppo di un ambiente costruito attento alla qualità urbana e di un uso dello spazio pubblico inclusivo e costruttivo, nonché nella promozione di un presidio attento e rigoroso del rispetto delle regole che governano la vivibilità della città (Regione Piemonte, 2013).

Il termine "sicurezza urbana" inizia a essere usato a metà degli anni '90 quando, a seguito degli intensi flussi migratori, la convivenza tra italiani e stranieri comincia a diventare problematica. In alcune città, si creano quartieri "ghetto", i residenti italiani si sentono minacciati dalla presenza dei numerosi stranieri, viene denunciato l'aumento di reati e di episodi di microcriminalità (spaccio, borseggi, furti...) e si arriva ad episodi di violenza e scontri nelle strade a Genova nel 1993 e a Torino nel 1995.

I cittadini iniziano a chiedere risposte ai loro interlocutori politici a livello locale, forti del fatto che da poco era entrata in vigore la legge n. 81 del 1993 che prevedeva l'elezione diretta del Sindaco. La discussione politica sul tema della sicurezza diventa sempre più comune e si inizia a parlare di una maggiore presenza della polizia municipale nei territori interessati da microcriminalità al fine di prevenire atti illeciti.



Nel 1994 su iniziativa del Presidente della Regione Emilia-Romagna nasce il “Progetto Città Sicure” che si propone di definire una metodologia per progettare la sicurezza urbana, nonché realizzare dei bilanci sulle condizioni di sicurezza dei cittadini pubblicate in Rapporti annuali.

Nel primo Quaderno di Città Sicure del luglio 1995, nell’espone la tesi del Progetto, si riconosce che *i sentimenti di sicurezza o insicurezza sono fortemente influenzati dalle condizioni strutturali di vita dei cittadini e dalle relative differenze (di genere, di reddito, di fascia di età, di occupazione o non occupazione, ecc.), e quindi hanno una relazione diretta con la qualità della vita, ovvero il maggiore o minore benessere, dei cittadini stessi.* (www.cittametropolitana.bo.it)

Dal 1995 iniziano a essere effettuati dei sondaggi tra i cittadini per capire quali sono i maggiori problemi che creano allarme sociale, le esperienze di vittimizzazione, il senso di sicurezza e insicurezza, i comportamenti per autotutelarsi, le opinioni sulle cause della criminalità e sulle misure per combatterla e i compiti degli enti locali in questo ambito.

Attraverso questo progetto guidato da un comitato scientifico, *si svilupperà un ricco dibattito nazionale sul ruolo delle città e, più in generale, degli Enti locali nel governo della sicurezza urbana, sui livelli e le modalità di cooperazione tra i diversi enti istituzionali (in particolare con gli organismi di competenza statale).* (Regione Piemonte, 2013)

Nel 1996 nasce il Forum italiano per la sicurezza urbana (FISU): una associazione che riconosce il ruolo centrale delle Città nello sviluppo di nuove politiche di sicurezza urbana e che oggi riunisce 40 Città, Unioni di Comuni e Regioni italiane, il cui obiettivo è promuovere, anche nel nostro paese, nuove politiche di sicurezza urbana (www.fisu.it). Ne fanno parte le Regioni Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Lombardia e alcuni comuni appartenenti a queste regioni più Torino e alcune città della Liguria. La Regione Veneto e le sue principali città non hanno aderito a questo progetto.

Il Forum italiano è la sezione nazionale del Forum europeo per la sicurezza urbana al quale sono associate oltre duecentocinquanta Città e Amministrazioni territoriali europee di dieci diversi paesi.

Il Forum italiano collabora con l'Associazione Nazionale dei Comuni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e con l'Unione delle Province Italiane per promuovere una moderna legislazione nazionale in materia di sicurezza urbana, delle politiche integrate di sicurezza e di qualificazione della polizia locale, fornendo ai propri associati servizi di supporto tecnico, formazione e scambio di "buone pratiche".

L'atto legislativo nazionale che per primo cerca di realizzare quella sussidiarietà tanto tanto invocata dagli enti locali è la **legge 15 marzo 1997 n. 59**, la cosiddetta **Legge Bassanini** nonché il successivo D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112. Come si può rilevare dal Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali approvato nel 1998 (doc. XVII bis), *"la legge n. 59 del 1997 persegue un obiettivo concreto e raggiungibile, rappresentando il primo tentativo, in risposta alle istanze che vengono ormai da tutto il Paese, di potenziare il decentramento"* in quanto essa *"mira ad una profonda trasformazione dell'amministrazione pubblica, per realizzare il passaggio da una organizzazione centralista e diretta, in cui lo Stato controlla o pretende di controllare tutto e tutti, ad un modello di decentramento e amministrazione indiretta, in cui tutte le decisioni vengono prese a livello locale"*.

Rispetto ai periodi precedenti cambia però il metodo utilizzato dal legislatore in quanto si procede *"ad individuare esclusivamente le materie che rimangono nella competenza dello Stato, affidando tutte le altre materie e competenze alle regioni ed agli enti locali (territoriali e funzionali). Si tratta di un affidamento ispirato ad un criterio di residualità di carattere potenzialmente omnicomprendente, in osservanza del principio di sussidiarietà derivato dal diritto comunitario: in base a tale principio l'assolvimento delle funzioni amministrative spetta alle istituzioni territorialmente (e funzionalmente) più vicine ai cittadini, ad eccezione di quelle funzioni riservate allo Stato ovvero di quelle incompatibili con le dimensioni delle istituzioni periferiche"*.

La legge Bassanini prevede il trasferimento di funzioni e compiti agli enti locali ma provvede a indicare all'art. 1 c.3, quelle che sono le materie che lo Stato vuole mantenere come sua esclusiva competenza e tra queste vi è anche: 1) ordine pubblico e sicurezza pubblica.

Sarà il Titolo V del **D.Lgs. 112/1998**, adottato in attuazione alle delega della suddetta legge, che andrà a conferire alle Regioni e agli enti locali le funzioni e i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi trasferite. Come indicato all'art. 159 lo Stato mantiene le competenze previste dall'art. 1 c. 3 lettera l) della legge 59/1997 per ciò che concerne *"le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché' alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni."* mentre alle regioni e agli enti locali vengono demandate *"le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle*

cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze... senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.”. Viene così data una prima definizione di ciò che il legislatore intende col termine “sicurezza pubblica”.

La riserva allo Stato della competenza legislativa in materia di “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale” verrà poi confermata dalla riforma costituzionale approvata nel 2001 all’art.117, secondo comma, lettera h) della Costituzione, che era già in fase di discussione parlamentare al momento dell’approvazione della Legge Bassanini e del relativo decreto attuativo.

Nel 1998 prende avvio la stagione dei **Protocolli d’Intesa** con la stipula del primo di questi tra il Comune e la Prefettura di Modena. *Esso rappresenta una tappa essenziale nell’evoluzione della riflessione su quali debbano essere i campi di azione delle amministrazioni locali per il governo della sicurezza urbana e quale invece sia il ruolo dello Stato, attraverso il comparto delle Forze dell’Ordine coordinato dalle Prefetture. Nel biennio 1998-1999 si sottoscriveranno in Italia oltre 60 protocolli, tutti sostanzialmente ispirati dall’impianto del primo e molto simili tra loro.* (Regione Piemonte, 2013)

I contenuti di questo protocollo sono importanti perché avranno come tema la discussione delle competenze in materia di sicurezza urbana a livello nazionale:

- il diritto alla sicurezza, anche rispetto ai fenomeni di criminalità individuale e diffusa;
- la competenza statale in materia di ordine e sicurezza pubblica e di contrasto alla criminalità attraverso la figura del Prefetto che si avvale del **Comitato per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica**;
- il ruolo dell’amministrazione comunale che deve rappresentare le istanze di sicurezza dei propri cittadini e assumere tutte le iniziative di prevenzione sociale per la vivibilità e la qualificazione dei luoghi che possono concorrere ad attenuare e circoscrivere i fenomeni di disagio sociale.

I contenuti della collaborazione tra città e Stato previsti dal Protocollo riguardano:

- il perseguimento di una sempre maggiore collaborazione tra le Forze dell’Ordine e il Corpo di Polizia Municipale, attraverso una razionale redistribuzione sul territorio dei rispettivi organici;
- l’elaborazione di un rapporto annuale sullo stato della sicurezza pubblica;
- l’analisi congiunta delle fenomenologie emergenti;
- il progetto del vigile di quartiere;
- le iniziative per la sicurezza e la vivibilità del territorio;

Queste nuove esperienze di collaborazione tra i vari livelli di governo, hanno stimolato l’introduzione di novità normative come il **D.Lgs. n. 279/99** "Disposizioni integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di **composizione e funzionamento del Comitato provinciale per l’Ordine e la sicurezza pubblica** " che

prevede all'art. 1 che il comitato sia *“presieduto dal Prefetto ed è composto dal Questore, dal Sindaco del comune capoluogo e dal Presidente della Provincia, dai Comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, nonché dai Sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.”*; inoltre introduce la previsione secondo cui *“La convocazione è in ogni caso disposta quando lo richiede il sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale.”*. È evidente quanto la figura del Sindaco diventi sempre più centrale quando si parla di sicurezza urbana e di come il suo ruolo e le sue competenze diventino sempre più rilevanti e sempre più in concorrenza con le competenze dello Stato.

A conferma della volontà di rendere sempre più stabile questa attività di collaborazione, nell'anno successivo verrà emanato il **D.P.C.M. del 12 settembre 2000** che, all'art. 7 *“Collaborazione tra Stato, Regioni e enti locali”* dispone: *“1. Lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità.*

Nell'anno successivo la Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna siglerà con la Presidenza del Consiglio un Accordo in materia di sicurezza urbana che prevedeva la collaborazione tra Stato e Regione in vari ambiti:

- scambio e condivisione di dati relativi a denunce di reati e informazioni su disagio e disordine urbano per meglio comprendere i fenomeni che determinano insicurezza;
- formazione e aggiornamento professionale congiunto tra i corpi nazionali e locali;
- progetti pilota volti a trovare una soluzione ai problemi in ambito di sicurezza

Accordi analoghi verranno siglati con altre regioni: Toscana, Friuli Venezia Giulia e Veneto.

I successivi anni 2000 saranno ricchi di provvedimenti legislativi inerenti la pubblica sicurezza che cercheranno di integrare i diversi livelli di governo nella gestione della sicurezza a livello locale.

La **legge 128 del 2001** *“Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini”* sarà definita il **Primo Pacchetto Sicurezza**. Essa prevedeva un insieme di misure che intendevano rispondere al crescente allarme sociale per lo stato della sicurezza nelle città italiane, e oltre a inasprire le sanzioni per furto in abitazione e scippo, prevedeva direttive ministeriali per la realizzazione, a livello provinciale e nei

maggiori centri urbani, di piani coordinati di controllo del territorio. Tali piani dovevano essere attuati dagli uffici della Polizia di Stato e dai comandi dell'Arma dei Carabinieri, nonché, per le attività pertinenti, dal Corpo della Guardia di Finanza. A tali piani potevano partecipare, su richiesta del Sindaco, anche dei contingenti dei corpi di Polizia Municipale. Il provvedimento prevedeva anche specifiche intese inter-istituzionali e l'istituzione di presidi mobili di quartiere nei maggiori centri urbani, oltre l'utilizzo di impianti di videosorveglianza, servizi di soccorso pubblico e pronto intervento per la sicurezza dei cittadini.

In questo periodo inoltre, quasi tutte le Regioni italiane si doteranno di una legge sulla sicurezza e, nelle Regioni in cui non esistevano, anche di leggi regionali in materia di Polizia Locale. Molte di queste leggi fanno riferimento all'istituzione di "un sistema integrato di sicurezza" nel quale convergono interventi in settori di competenza prevalentemente locale, quali la riqualificazione delle aree urbane degradate, la prevenzione di situazioni di disagio sociale, in particolare giovanile, la mediazione dei conflitti sociali e culturali, azioni di supporto al controllo del territorio (utilizzo di strumenti tecnologici e polizia locale di prossimità), l'educazione alla legalità nonché l'assistenza alle vittime di reato. Il Veneto, che si era già dotato di una Legge Regionale per la Polizia Locale nel 1988 approverà la Legge Regionale per gli "Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza" nell'anno 2002.

La legge finanziaria per il 2007 – L. 296/2006, art. 1 c. 439 – prevedeva la stipulazione di strumenti di collaborazione tra lo Stato e gli enti territoriali indicando che *"Per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell'interno e, per sua delega, i prefetti, possono stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali."*

Su tale base, il 20 marzo 2007 il Ministero dell'Interno e l'Anci hanno adottato il **Patto per la Sicurezza** che prevede una serie di iniziative di collaborazione tra i Comuni e gli organismi statali *"al fine di garantire una crescente capacità di risposta all'aumentata sensibilità ai problemi della sicurezza delle comunità interessate"*, stabilendo a tal fine delle *"linee d'intervento che assicurino un più elevato livello di risposta alla domanda di sicurezza, cui potranno far seguito specifiche intese in sede locale mediante la stipula di patti per la sicurezza"*. L'obiettivo dei Patti è quello di eliminare progressivamente le aree di degrado e di illegalità, nel rispetto delle competenze delle autorità di pubblica sicurezza, ottimizzando l'integrazione con le politiche di sicurezza delle autonomie territoriali e impegnando maggiormente le polizie locali (www.interno.gov.it). A tal fine, al termine del Patto, il Ministero con i sindaci delle città metropolitane concordano di definire, entro 60 giorni, dei patti per la sicurezza per ogni Città metropolitana e l'avvio di un gruppo di lavoro che definisca innovazioni legislative e normative che consentano nuovi strumenti per contrastare, nelle città, i fenomeni di disagio e degrado. A fine 2011 i Patti per la sicurezza stipulati dagli enti locali col Ministero dell'interno saranno 64 (Piemonte, 2013); nel 2018 il Ministero dell'Interno e Anci-Consulta nazionale piccoli comuni stipula un accordo

nazionale che indica le linee di intervento per le piccole realtà per assicurare una risposta alla domanda di sicurezza dei piccoli comuni. Il 15 aprile 2009 viene stipulato il Patto per la sicurezza del Comune e della Provincia di Padova.

Nel 2008 con la modifica dell'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali attraverso l'emanazione del decreto **legge 23 maggio 2008 n. 92** "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" art. 6, vengono conferiti ai Sindaci dei poteri di azione autonoma, di cui prima erano privi, attraverso l'estensione dei poteri di ordinanza anche all'ambito dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana.

Con **decreto del Ministero dell'interno del 5 agosto 2008**, all'art. 1 viene data la prima definizione normativa di sicurezza pubblica: "*un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.*" e all'art. 2 vengono definiti gli ambiti di competenza del Sindaco ai sensi del succitato art. 54 Tuel: "*il sindaco interviene per prevenire e contrastare:*
a) *le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;*
b) *le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;*
c) *l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);*
d) *le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;*
e) *i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.*"

A seguito di un caso sollevato dal TAR del Veneto, la Corte Costituzionale con **sentenza n.115/2011** ha dichiarato incostituzionale l'art. 54, comma 4 Tuel, limitando il potere di emanare ordinanze a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana da parte dei sindaci, *ai soli casi in cui sussistano presupposti di contingibilità e urgenza, a condizione della temporaneità dei loro effetti e, comunque, nei limiti della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare*, al fine di evitare disparità di trattamento sul territorio nazionale nel rispetto dell'art. 3 della Costituzione.

Con la **legge 15 luglio 2009 n. 94** "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", viene previsto che i Sindaci, previa intesa con il Prefetto ed emanazione di apposita ordinanza, possano avvalersi della collaborazione di "associazioni tra cittadini non armati" (le cosiddette ronde), al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana.

L'11 febbraio 2010 viene sottoscritto dal Ministero dell'Interno, dall'ANCI e dalle Associazioni Rappresentative degli istituti di Vigilanza Privata il **Protocollo di intesa "Mille occhi sulla città"**, che regola la stipula di future convenzioni tra prefetture, amministrazioni comunali e servizi di guardie giurate private, con l'obiettivo di sviluppare un sistema di sicurezza volto ad integrare le iniziative pubbliche e private nella cornice della "complementarietà" e "sussidiarietà" attraverso l'invio delle informazioni raccolte nell'ambito dell'attività di osservazione demandata al personale dipendente dei predetti Istituti, alle sale operative delle Forze di Polizia territoriali. (www.prefettura.it)

Dopo un periodo di sperimentazione con la Legge delega 7 agosto 2015 n. 124 (c.d. Legge Madia) viene istituito su tutto il territorio nazionale il **Numero Unico Europeo 112** con centrali operative da realizzare in ambito regionale. Lo stesso era stato previsto nel 1991 con decisione 91/396/CEE e introdotto con Direttiva 2002/22/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo del 7 marzo 2002. L'Italia è l'ultimo Paese europeo ad adeguarsi dopo aver subito una procedura di infrazione europea.

Con il decreto Legge n. 14 del 20 febbraio 2017 convertito con la **legge 18 aprile 2017 n. 48** recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", all'articolo 4 verrà data una definizione più dettagliata ed estesa di ciò che il legislatore italiano intende quando parla di sicurezza urbana. Essa viene definita: *"il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura, del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni."*

Con tale norma inoltre verrà ribadita la necessità di mettere in atto politiche pubbliche per la **sicurezza integrata**. L'art. 2 della legge 48/2017 prevede la collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale in ambito di: scambio di informazioni, interconnessione delle sale operative, utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica per il controllo delle aree/attività soggette a rischio, nonché l'aggiornamento integrato tra gli operatori nazionali e locali.

Inoltre l'art. 5 prevede la sottoscrizione di **Patti per l'attuazione della sicurezza urbana** da parte del Prefetto e dal Sindaco della città che tengano conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano. Essi perseguono obiettivi di: prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, anche coinvolgendo, le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini nonché attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza; iniziative di dissuasione di occupazione arbitraria di immobili e smercio di beni contraffatti o

falsificati; promozione del rispetto del decoro urbano e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità.

Sulla base di tale norma in data 15/10/2020 verrà stipulato il Patto per la sicurezza urbana del Comune di Padova.

La legge 48/20017 andrà inoltre a istituire, attraverso l'art. 9, il cosiddetto “**Daspo urbano**”; si tratta di una misura amministrativa che mira a sanzionare la condotta di chi ostacola l'accesso e la libera fruizione di determinati luoghi pubblici, e in generale si propone di contrastare il degrado urbano dovuto a condotte quali bivacchi non autorizzati, accattonaggio, comportamenti molesti da parte di soggetti in stato di ubriachezza, etc. Esso comporta l'allontanamento del trasgressore per 48 ore dal luogo in cui si è verificato il comportamento molesto e l'irrogazione di una sanzione pecuniaria. Se la condotta viene reiterata il questore può disporre l'allontanamento del soggetto da determinati luoghi o dal territorio comunale per un massimo di 2 anni.

Tale strumento verrà ulteriormente ampliato nel suo ambito di applicazione dal Decreto legge Sicurezza e Immigrazione, D.L. 4 ottobre 2018 n. 113 convertito in **legge 1° dicembre 2018, n. 132**. Lo stesso, oltre a prevedere novità in materia di contrasto all'immigrazione illegale e contratto alla criminalità mafiosa, prevede interventi che vanno dalla estensione dei controlli attraverso dispositivi elettronici per particolari fattispecie di reato (maltrattamenti e stalking), alle prescrizioni in materia di contratti di noleggio di autoveicoli per la prevenzione di atti di terrorismo, nonché l'inasprimento delle pene a contrasto del fenomeno delle occupazioni arbitrarie di immobili. Il D.L. 113/2018 ha poi istituito il **Fondo per la sicurezza urbana**, con una dotazione di 2 milioni di euro per il 2018, di 5 milioni per ciascun anno 2019 e 2020 poi incrementati da leggi successive. Il Fondo è destinato a concorrere al finanziamento di iniziative urgenti da parte dei comuni in materia di sicurezza urbana (art. 35-quater) e per iniziative contro la vendita e cessione di sostanze stupefacenti.

Dopo gli ultimi anni, in cui l'attenzione dei governi e le funzioni delle varie forze di polizia a tutti i livelli, sono state catalizzate dall'emergenza COVID-19, oggi la politica ritorna a parlare, come si è visto in apertura di paragrafo, del tema della sicurezza urbana.

A chiusura della disamina di quella che è la normativa che nel tempo ha caratterizzato il tema della sicurezza giova ricordare che anche l'**Agenda 2030** elaborata dall'ONU per lo Sviluppo sostenibile, attraverso l'obiettivo 11 mira a **garantire la sostenibilità urbana**. Viene infatti dichiarato come “*Il governo dello spazio urbano è un fattore cruciale di sviluppo che pone sfide e opportunità... l'obiettivo è garantire alla popolazione che vive, lavora o transita nelle città accesso alla mobilità e qualità degli alloggi, sicurezza, sia in termini di adeguatezza strutturale di edifici e infrastrutture pubbliche e private, sia con riferimento alla tutela da forme di criminalità...*”. Ciò a dimostrazione che il tema della sicurezza urbana è ormai ritenuto un tema fondamentale a livello internazionale al fine di garantire un adeguato stile di vita alla popolazione.

1.3 I sindaci: nuovo (o sempre attuale) punto di riferimento per garantire la sicurezza urbana

Come si è visto nel paragrafo precedente, gli ultimi provvedimenti legislativi, compresa la legge 48/2017, cercano di contrastare il diffondersi delle percezioni di insicurezza, disagio, disordine e degrado, coinvolgendo i sindaci, in modo sempre più diretto, nel controllo del territorio e nella gestione del problema della sicurezza a livello locale. A partire dall'elezione diretta dei Sindaci nel 1993, il loro ruolo di rappresentanti delle comunità nonché le loro funzioni, sono andate sempre più ampliandosi. Questo grazie ai numerosi provvedimenti voluti dal legislatore nazionale, ma spesso richiesti con forza dagli stessi sindaci anche attraverso i vari progetti diffusi sul territorio (Progetto Città Sicure, Forum Italiano per la Sicurezza Urbana), ma anche attraverso il ruolo di ANCI e il sempre più costante coinvolgimento dei sindaci nelle attività di coordinamento con il livello nazionale tramite Protocolli d'Intesa e Comitati di coordinamento per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Questo è accaduto perché nel tempo la credibilità del primo cittadino è andata crescendo tanto che, secondo il parere di Paolo Rondini (Professore di Giurisprudenza all'Università Milano Bicocca), *“a partire dagli anni Novanta il capo dell'amministrazione municipale è progressivamente assunto agli occhi della popolazione al rango di un interlocutore privilegiato a cui rivolgersi per manifestare bisogni, istanze, paure in tema di sicurezza”* (Rondini & altri, 2017)

Secondo l'opinione dell'accademico, esiste *“una sorta di fil rouge”* che lega il potere di ordinanza oggi conferito ai primi cittadini nel nome della sicurezza urbana, con il potere che sin dal conseguimento dell'Unità nazionale, fu attribuito ai sindaci per far fronte a situazioni di emergenza per i singoli e la collettività non contemplate o non prevedibili dallo Stato, e per fronteggiare le quali non era possibile ricorrere ai normali mezzi posti a disposizione dall'ordinamento. Il ruolo centrale dei sindaci, secondo lo stesso, non è quindi una novità, ma solamente una conferma, pur nella sua evoluzione storica.

Già la legge n. 2248/1865 per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia prevedeva che il sindaco potesse adottare provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica su materie come l'igiene, l'edilizia e la polizia locale. La precedente legge n. 807/1848 attribuiva al sindaco il doppio ruolo di capo dell'amministrazione comunale e ufficiale del governo, situazione prevista anche in altri Stati europei (Francia, Inghilterra e Prussia) a cavallo fra il XVIII e il XIX secolo dove le amministrazioni territoriali venivano coinvolte nelle politiche di governo dirette a prevenire e contrastare i rischi per i diritti dei cittadini, per l'igiene e la salute individuali e collettive, per la sicurezza e la tranquillità dei luoghi pubblici, per la coesione sociale, per il decoro e l'ordine degli ambienti locali.

Mancava però una espressa definizione di cosa dovesse intendersi per sicurezza pubblica, che finiva quindi per essere identificata come una manifestazione del concetto

più ampio di ordine pubblico (insieme a quelle di pace sociale, conservazione degli ordinamenti costituiti, tranquillità pubblica) e includeva tutte le attività rivolte a prevenire o eliminare i danni all'incolumità dei cittadini o all'integrità dei loro beni.

Durante il ventennio fascista con regio decreto fu previsto che il podestà potesse, per motivi di sanità e di sicurezza pubblica, adottare provvedimenti contingibili e urgenti nelle materie di igiene, edilizia e polizia locale. Il podestà, organo di nomina governativa e non più elettiva, poteva intervenire in veste di rappresentante dell'autorità governativa piuttosto che di vertice apicale del comune.,

Dopo il ritorno alla democrazia il testo unico del 1934 rimase in vigore per circa cinquant'anni prima che venisse promulgato con la legge n. 142/1990 Ordinamento delle autonomie locali, che recava una disciplina parzialmente innovativa con riferimento alle funzioni affidate dallo Stato al sindaco in tema di ordine e di sicurezza pubblica, di sanità e di igiene pubblica, di edilizia e polizia locale. In queste materie di competenza statale si attribuiva, infatti, al capo dell'amministrazione comunale il compito di vigilare e di agire in qualità di ufficiale del governo, adottando tutti gli atti contemplati dalle leggi e dai regolamenti che fossero necessari. Inoltre, con specifico riferimento alle questioni di sanità e igiene, edilizia e polizia locale egli avrebbe potuto adottare ordinanze contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare i gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Dopo nemmeno un decennio fu approvato con il D.Lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali), che, in merito alle competenze dei primi cittadini in tema di sicurezza, contemplava per la prima volta agli articoli 50 e 54 una netta distinzione fra gli atti da essi posti in essere in qualità di responsabili dell'amministrazione comunale e quelli assunti a titolo di ufficiali governativi. Nel primo caso i sindaci erano tenuti a svolgere le normali funzioni amministrative conferite ai rappresentanti delle comunità territoriali da leggi, statuti e regolamenti, ma acquisivano anche il potere di emettere tutte le ordinanze contingibili e urgenti atte a prevenire e contrastare le situazioni eccezionali di emergenze sanitarie o di igiene pubblica. Allo stesso tempo, in quanto investiti della qualifica di ufficiali del governo sottoposti in via gerarchica ai prefetti, essi potevano ricorrere a provvedimenti dettati da motivi di necessità e di urgenza anche per perseguire finalità di prevenzione ed eliminazione dei gravi pericoli che avrebbero potuto minacciare l'incolumità dei cittadini, a condizione però di indicare sempre le motivazioni del loro operato e di non violare i principi generali dell'ordinamento giuridico.

La tendenza a una progressiva territorializzazione della gestione della sicurezza locale e degli interventi finalizzati alla prevenzione e al contrasto di situazioni di microcriminalità, disagio e degrado (come accattonaggio, sfruttamento della prostituzione, occupazione abusiva di immobili) ha poi portato all'emanazione del D.L. n. 92/2008 recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica. Il decreto ha modificato in modo significativo l'articolo 54 del TUEL, sostituendo il riferimento ai gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini con quello per l'incolumità pubblica e per la sicurezza urbana, intese come bene pubblico da tutelare per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale, per poi aggiungere

come in questi casi, il sindaco possa adottare provvedimenti *anche* contingibili e urgenti (cioè ordinanze ordinarie non dettate da ragioni di necessità e urgenza). Questo provvedimento verrà poi però limitato dalla sentenza della Corte Costituzionale nel 2011.

Con il D.L. n. 14/2017 si aggiunge un nuovo tassello a quel processo in lenta e costante evoluzione che da più di un secolo, mira a coinvolgere in modo sempre più inclusivo le autorità locali nelle politiche di sicurezza e nel controllo delle percezioni di disagio, degrado e disordine che possono diffondersi in seno all'opinione pubblica, attribuendo il nuovo potere di sanzionare e allontanare, attraverso il Daspo urbano, i soggetti che vanno a limitare la fruibilità e il decoro della città.

A dispetto dei mutamenti politico-istituzionali avvenuti nel tempo e dei contenuti delle specifiche riforme attuate negli anni continua a presentarsi un aspetto costante: i sindaci devono contribuire attivamente alla produzione della sicurezza pubblica e urbana, che non può essere intesa solo come prevenzione e repressione dei reati ma anche come il risultato di un governo della società locale condotto gestendo i rischi e i pericoli insiti nei cambiamenti sociali e rafforzando nei cittadini la percezione che tutte le istituzioni cooperano fra loro nel nome di un'ordinata e civile convivenza.

1.4 Sicurezza urbana e Polizia Locale: nuovi compiti e nuove difficoltà

Tutti i nuovi compiti che sono affidati ai sindaci in ambito di sicurezza urbana vengono esplicitati sul territorio, oltre che con l'utilizzo degli strumenti normativi previsti dalla legislazione, attraverso l'operato della Polizia Locale alle dipendenze degli enti locali.

La polizia locale è costituita da corpi di polizia creati e gestiti a livello locale, da enti locali anche tra loro consorziati da cui essi sono dipendenti e la cui competenza si estende all'interno del territorio dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni.

Il riferimento normativo principale in materia è ancora rappresentato dalla L. 7 marzo 1986, n. 65, "*Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale*", in quanto nonostante i numerosi tentativi di aggiornamento della normativa, compreso quello fallito nell'ultima legislatura (XVIIIma), il Parlamento non è mai stato in grado di giungere all'approvazione di un testo aggiornato. Nell'attuale legislatura (XIXma) sono state presentate nuovamente delle proposte di legge in merito, ma non è ancora iniziata una discussione sul tema. Le prime dichiarazioni del Ministro dell'Interno Piantedosi in merito ad una eventuale riforma della polizia locale fanno ben sperare (<https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/interventi-e-interviste/sicurezza-ecco-piano-e-avanti-sgomberi>), potrebbe quindi esserci un terreno favorevole per una eventuale approvazione di un ordinamento aggiornato.

La legge n. 65/1986 assegna al personale di polizia municipale lo svolgimento di quattro ordini di funzioni:

- di polizia locale (art. 1);
- di polizia giudiziaria (art. 5, lett. a);
- di polizia stradale (art. 5, lett. b);
- di pubblica sicurezza (art. 5, lett. c).

Le funzioni di **polizia locale**, ossia le funzioni di polizia **amministrativa** di competenza del comune sono espletate nei seguenti settori:

- polizia commerciale (con il fine di controllare che le attività commerciali si svolgano nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia e quindi non in danno dei consumatori, anche sotto l'aspetto igienico-sanitario);
- polizia edilizia (vigilanza e controllo sull'attività urbanistica ed edilizia, concessioni edilizie e autorizzazioni e provvedimenti repressivi);
- polizia urbana (tutela della convivenza sociale e della sicurezza pubblica, disciplina dei servizi pubblici all'interno dei centri abitati, uso e conservazione del demanio comunale);
- polizia veterinaria (prevenzione delle malattie infettive degli animali);
- polizia mortuaria (disciplina delle sepolture e del trasporto delle salme, cimiteri);
- polizia rurale (applicazione delle leggi e dei regolamenti che attengono in genere alle colture agrarie e adozione del regolamento di polizia rurale).

Per quanto attiene alle funzioni di **polizia giudiziaria** la L. 65/1986 articola il corpo di polizia municipale in tre distinti livelli:

- a) responsabile del corpo (comandante);

- b) addetti al coordinamento e al controllo;
- c) operatori (vigili).

L'art. 5 della stessa legge attribuisce la qualità di ufficiali di polizia giudiziaria ai livelli a) e b), e la qualità di agenti di polizia giudiziaria al livello c).

Tali funzioni di polizia giudiziaria sono esercitate, ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b) del C.p.p., "nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, ... quando sono in servizio" per quanto riguarda gli agenti di polizia giudiziaria, mentre tale limite non si applica agli ufficiali di polizia giudiziaria di cui alle lettere a) e b). Inoltre l'art. 58, comma 3, del C.p.p. prevede che l'autorità giudiziaria, oltre al personale delle sezioni di polizia giudiziaria (agenti ed ufficiali della Polizia di Stato), possa avvalersi di ogni servizio o altro organo di polizia giudiziaria compresa quindi la polizia locale.

A norma dell'art. 5 della L. 65/1986 il personale di polizia locale esercita, nell'ambito dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, anche il servizio di **polizia stradale**, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada".

Le funzioni di polizia stradale sono definite dall'art. 11 del D.Lgs. 285/1992:

- a) prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;
- b) rilevazione degli incidenti stradali;
- c) predisposizione e l'esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico;
- d) scorta per la sicurezza della circolazione;
- e) tutela ed il controllo sull'uso della strada.

Infine la L. 65/1986 all'art. 5 prevede che il personale di polizia locale, debba anche collaborare, previa disposizione del Sindaco e su richiesta delle competenti autorità, con le forze della polizia di Stato, allo svolgimento delle funzioni di ausiliari di **pubblica sicurezza**. Per esercitare questa attività è necessario che il prefetto, previo accertamento di particolari requisiti, conferisca al personale interessato la qualifica di agente di pubblica sicurezza, abilitandolo a portare, senza licenza, le armi occorrenti per lo svolgimento del servizio. Nell'espletamento delle funzioni di agente di pubblica sicurezza gli appartenenti al corpo di polizia locale dipendono operativamente dalle competenti autorità di pubblica sicurezza nel rispetto di eventuali intese tra dette autorità e il Sindaco.

Il D.L. 78/2015, recante disposizioni in materia di enti territoriali, all'art. 5 aveva disposto il transito del personale appartenente al Corpo ed ai servizi di Polizia provinciale, presso gli enti locali nelle funzioni di polizia municipale. Va ricordato che tale norma, unitamente alla legge 56/2014 (c.d. Legge Delrio) per il riordino delle province, erano state approvate nella prospettiva dell'abolizione delle province prevista dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi poi bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016. Attualmente, quindi, nelle regioni che avevano previsto il mantenimento delle funzioni provinciali presso tali enti, permangono i corpi di polizia provinciale e i loro relativi compiti.

Nonostante la riforma della polizia locale non sia ancora stata attuata, la natura del lavoro della Polizia Locale è cambiata nel corso del tempo, anche in relazione alle nuove funzioni che sono state affidate nel tempo ai Sindaci e agli enti locali. Molti sono i compiti che oggi la Polizia Locale porta avanti, da quelli storici che le sono sempre stati attribuiti (polizia amministrativa e polizia stradale) a quelli nuovi e in particolare quelli

relativi alla sicurezza urbana, stante il ruolo sempre più centrale che la legislazione riconosce al Primo Cittadino.

Come si può dedurre dal “Rapporto Nazionale sulle attività della Polizia Locale” elaborato nell’anno 2021 dall’ANCI (dati relativi all’anno 2020), l’evoluzione della natura del lavoro degli operatori di polizia locale è già avvenuta soprattutto delle città di maggiori dimensioni demografiche e senza cambiamenti normativi rispetto alla legge quadro di disciplina del 1986.

Le politiche di contenimento del personale dei Comuni attuate dai Governi che si sono succeduti negli ultimi dieci anni hanno determinato una drastica riduzione del personale di Polizia locale in servizio, oltre all’incremento dell’età media, con conseguente riduzione delle unità utilizzabili per effettuare attività di servizio esterno. Rispetto all’anno 2014 il personale ha subito una marcata riduzione di numero, a fronte di un incremento delle ore lavorate.

Numero personale della Polizia Locale nei Comuni italiani

	Anno 2014	Anno 2019	Var. % 2014/19
categoria D	11.604	9.359	-19,3%
categoria C	44.094	41.418	-6,1%

Fonte: RGS - Conto annuale del personale 2014/19

Numero di ore lavorate dal personale nei Comuni italiani

	Anno 2014	Anno 2019	Var. % 2014/19
Polizia municipale e polizia amministrativa locale	75.698.468	76.451.876	1,0%

Fonte: RGS - Conto annuale del personale 2014/19

Nonostante gli interventi normativi adottati d’urgenza su richiesta dell’ANCI per tamponare l’emorragia di personale da adibire alla sicurezza delle Città, quali ad esempio quelli contenuti nella legge 48/2017 e nella legge 132/2018, il turnover non è stato sufficiente e risulta quindi necessario e urgente un potenziamento degli organici e alle assunzioni degli operatori di Polizia Locale su tutto il territorio nazionale.

In base ai dati raccolti dall’ANCI il personale in servizio presso le Polizie Locali è caratterizzato da una notevole specializzazione nei vari campi di intervento. I corpi di polizia locale tendono a costituire dei nuclei specializzati per affrontare in modo strategico le problematiche e le specificità dei diversi campi di intervento, come si può dedurre dalla tabella 2.

Tabella 2: Comandi che hanno istituito nuclei speciali

Nuclei Polizia Stradale	Nuclei Polizia Amministrativa / annonaria	Nuclei Polizia Giudiziaria	Nuclei Polizia Edilizia	Nuclei Polizia Ambientale	Nuclei Educazione Stradale	Nuclei Antievasione / tributi	Nuclei Antiviolenza	Altri Nuclei
104	103	97	94	92	54	32	12	65
91%	90%	85%	82%	81%	47%	28%	11%	57%

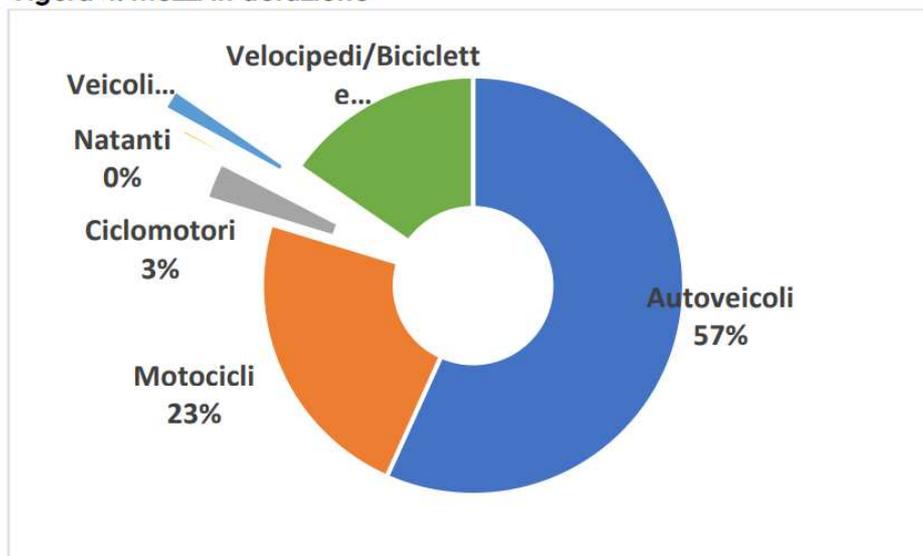
Fonte: elaborazione Ufficio Studi Anci su dati delle PL 2020

Alcuni Comuni si sono dotati di altri nuclei per affrontare problematiche specifiche del luogo: dai “nuclei antidegrado” ai “nuclei antiabusivismo commerciale”, a quelli di “tutela dei minori e di altre emergenze sociali”, e altri quali “Nucleo Operativo Cinofilo” e di “Sicurezza Urbana”.

Per rafforzare ulteriormente l’azione sul territorio sono stati siglati anche accordi con altre Forze di Polizia o Patti per la sicurezza in materia di rilevazione degli incidenti stradali.

La dotazione dei mezzi in dotazione agli operatori di polizia locale varia molto da città a città in base alle scelte operate dagli amministratori e con riguardo al ruolo svolto dalla Polizia Locale in ogni realtà. Laddove i centri storici sono stati vocati alla pedonalità e alla mobilità lenta anche la Polizia Locale si è dotata di mezzi di trasporto adeguati.

Figura 4. Mezzi in dotazione



Fonte: elaborazione Ufficio Studi Anci su dati delle PL 2018

La sicurezza in ambito urbano rappresenta una delle priorità dell’azione che le Polizie Locali esercitano quotidianamente sul territorio. La trasformazione della Polizia Locale come soggetto che si occupa sempre di più anche della sicurezza della città (spesso

insieme alle altre Forze dell'ordine), è evidenziata anche dal dato relativo alla disponibilità di armi e di strumenti di autodifesa. I dati - relativi all'anno 2020 - mostrano che in media il rapporto fra il numero delle armi e il numero degli operatori è di 94 a 100, cioè 94 armi ogni 100 operatori, tale numero è in costante aumento negli anni nonostante in molti comandi, anche capoluoghi di provincia il personale non disponga ancora di armi.

La continua evoluzione del quadro normativo e la complessità dei compiti attribuiti alle Polizie Locali impongono un necessario e continuo aggiornamento del personale. Nel 2020 sono stati erogate oltre 407mila ore di formazione. Sono i corsi di addestramento (all'uso delle armi, alla difesa, alla guida) ad avere il maggior numero di partecipanti (10.091 partecipanti).

Nell'ambito della polizia amministrativa, le attività svolte sono relative a:

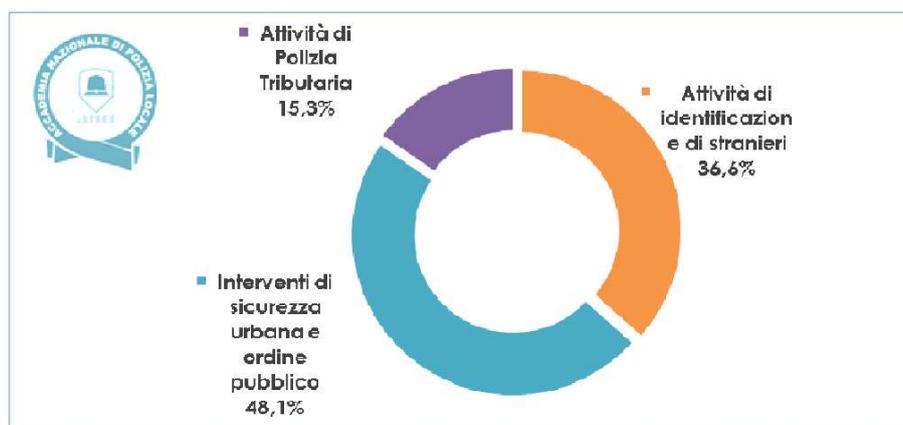
- controlli anagrafici (il 68% dell'insieme delle attività);
- accertamenti in tema di commercio (19,3%);
- accertamenti ambientali (10,5%);
- accertamenti in campo edilizio ed urbanistico;
- trattamenti sanitari obbligatori (TSO) (1%);
- interventi di anticontraffazione (1%);

Per quanto riguarda la polizia di sicurezza si contano complessivamente oltre 71.000 attività di cui:

- interventi di identificazione stranieri (46%);
- attività di polizia tributaria (42%);
- interventi di sicurezza urbana e ordine pubblico (12%).

Il calo di interventi in ambito di sicurezza urbana e ordine pubblico è dovuto agli effetti della pandemia Covid-19. Si fa presente che nel Resoconto ANCI precedente, relativo all'anno 2017, i dati raccolti riportavano complessivamente oltre 280.000 attività di polizia di sicurezza di cui il 48,1% in attività riguardanti interventi di sicurezza urbana e ordine pubblico.

Figura 11. Attività di polizia di sicurezza



Fonte: elaborazione Ufficio Studi Anci su dati delle PL 2017

Questi interventi non sono diffusi in modo omogeneo in tutte le città: nelle città più grandi dove confluiscono maggiormente i flussi migratori vi sono attività più intense, ma la dimensione dei Comuni non è l'unica variabile da considerare. Altri fattori che incidono sull'attività di controllo e identificazione attengono alle scelte politiche dettate dalla percezione di insicurezza della popolazione, dall'attenzione posta dagli amministratori sul tema dell'immigrazione, e il palesarsi di emergenze. Va inoltre tenuto conto che non tutti corpi di polizia locale sono dotati di un proprio gabinetto di fotosegnalamento che permette l'identificazione degli stranieri; non è un caso che tra le città che spiccano per il maggior numero di identificazioni vi sia Padova che si occupa direttamente dei rilievi foto-dattiloscopici senza appoggiarsi alla strumentazione in dotazione alla Polizia di Stato.

Gli interventi di sicurezza urbana sono in prevalenza attività legate ad azioni di presidio del territorio: controlli coordinati, videosorveglianza, sgombero di stabili, oltre all'accertamento delle violazioni e ai sequestri necessari. Nel 2020, il dato relativo alle pattuglie esterne giornaliere si presenta molto diverso da città a città: da poche decine a diverse centinaia, con valori indipendenti dalla grandezza demografica del comune. I controlli coordinati sul territorio sono stati 52.405 e hanno portato a 1.104.460 accertamenti di violazioni e a 9.409 sequestri.

L'uso di telecamere posizionate in varie parti della città consente alle Polizie Locali di monitorare le strade urbane, soprattutto in alcuni punti ritenuti più critici. Le disposizioni della Legge n°48 del 2017 in materia di videosorveglianza puntano a rafforzare questa azione di monitoraggio in ambito urbano. Negli ultimi anni, si rileva una crescita costante del numero di telecamere installate in rapporto alla popolazione residente, su tutto il territorio nazionale.

In alcuni comuni risultano essere stipulati accordi con privati aventi ad oggetto in particolare attività di assistenza in città e il servizio di guardia ecologica. Si tratta di cittadini volontari che svolgono presenza attiva, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella della Polizia Locale, sul territorio comunale in ambiti predeterminati: davanti alle aree scolastiche anche al fine di accompagnare gli scolari in percorsi ciclo/pedonali sicuri tra casa e scuola; all'interno delle aree verdi e nei parchi e giardini pubblici; in occasione di manifestazioni pubbliche (gare sportive, fiere, sagre, spettacoli vari, iniziative culturali); in zone e momenti di affollamento ove fornire suggerimenti ed operare per migliorare la percezione di sicurezza, ecc. La funzione di queste figure può essere di osservazione sul corretto utilizzo delle attrezzature pubbliche, o di presidio qualificato per segnalare eventuali situazioni problematiche inerenti la manutenzione del territorio; nonché di promozione della pedonalità, ciclabilità e sicurezza stradale, o di rafforzamento nella cittadinanza di comportamenti civili e solidali e di attivazione dei servizi di emergenza.

Le attività di polizia stradale sono quelle tradizionalmente svolte dalle Polizie Locali. Si tratta di interventi di controllo, azioni sanzionatorie, accertamenti di illeciti, rilevazioni di incidenti stradali, ritiro di documenti ed educazione stradale. L'attività sanzionatoria riferita alle violazioni del codice della strada rappresenta la parte più

importante di tutta l'attività di polizia stradale (soste irregolari, mancata copertura assicurativa, eccesso di velocità, la mancanza di rispetto della segnaletica e dei semafori, mancato utilizzo delle cinture di sicurezza, caschi di protezione o uso del cellulare alla guida).

L'educazione stradale è una delle attività che alcuni Comandi curano particolarmente e i nuclei operativi specifici attivati in molti Comandi ne danno evidenza. Nell'anno 2020 a causa dell'epidemia di COVID19, non si sono potuti effettuare le molteplici attività che i Comandi di Polizia Locale sono soliti operare nelle scuole di diverso ordine e grado. I Comuni che svolgono questa attività dedicano la loro attenzione principalmente alle scuole primarie (quasi il 40% degli interventi); a seguire la scuola secondaria di 1° grado (33%) e di 2° grado (17%) e la scuola dell'infanzia.

L'attività di polizia giudiziaria si concretizza nei seguenti atti formali: denunce, arresti, informative all'autorità, sequestri penali, indagini, ecc. Nel 2020, il 59% degli interventi di polizia giudiziaria hanno riguardato violazioni del codice penale: informative all'autorità giudiziaria, denunce, identificazioni, foto-segnalazioni, arresti, ecc. Il 26% ha riguardato l'urbanistica, l'edilizia e l'ambiente, il 12% degli interventi afferisce all'ambito stradale ed il restante 3% al commercio, alla tutela dei consumatori e all'igiene alimentare.

L'approvazione del D.L. 92/2008 ha fatto sì che gli Enti Locali fossero coinvolti nella gestione del problema legato all'insicurezza urbana nelle città, proprio grazie alla vicinanza che le singole realtà comunali riescono ad avere con i propri cittadini attraverso il ruolo della Polizia Locale, che come è noto è la forza di Polizia che è più vicina al cittadino, e che quindi incardina nel verso senso della parola il concetto di: **Polizia di Prossimità**.

I servizi di prossimità nascono per rispondere alla necessità di semplificare il passaggio tra le richieste della cittadinanza e le risposte delle amministrazioni, per far sì che cittadini non possano sentirsi soli davanti ai problemi di sicurezza, ma anzi, grazie all'azione che le Polizie Locali pongono in essere quotidianamente, e cioè controlli appiedati dei luoghi sensibili (quali Centri Storici, Parchi ecc..) attuando quindi il vero senso di Polizia di Prossimità (vicinanza al cittadino), gli agenti diventano veri e propri interlocutori "in carne e ossa" che ascoltano e sono in grado di fornire risposte. (www.polizialocale.com)

Questa la definizione che il Ministero dell'Interno dà di Polizia di Prossimità: *"Una filosofia operativa che s'inserisce nella complessiva pianificazione dell'azione di polizia e modifica l'approccio professionale degli operatori chiamati ad espletare attività di controllo del territorio, soprattutto a livello di quartiere, in modo da incidere in modo positivo sulla percezione di sicurezza del cittadino garantendo così una rassicurante vicinanza ed un momento di partecipazione ai suoi problemi"*. Non si tratta solo di garantire la vicinanza fisica della polizia al cittadino sul territorio, ma serve un cambio di prospettiva degli amministratori e degli agenti per rispondere all'emergere di un diverso bisogno di sicurezza espresso dai cittadini; ciò che preoccupa i cittadini non è il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma i fenomeni

di micro-criminalità diffusi un po' ovunque, e per i quali è necessario modificare ambiti lavorativi e modalità operative al fine di assicurare un adeguato livello di sicurezza nello svolgimento delle normali attività quotidiane delle persone.

La Polizia di Prossimità si basa sull'ascolto dei cittadini e proprio per questo diventa fondamentale il ruolo della Polizia locale che per sua natura è quella che è sempre a contatto con la popolazione.

Alcuni servizi offerti dalla Polizia Locale sono fondamentali per garantire l'ascolto delle persone. Pensiamo ai servizi davanti alle scuole dove si raccolgono moltissime segnalazioni dei passanti, i controlli residenziali che permettono di scoprire episodi di illegalità, la vigilanza appiedata in luoghi sensibili che permette un più facile approccio per il cittadino rispetto alla pattuglia auto-montata, l'attività di educazione stradale per far comprendere ai ragazzi le regole fondamentali di legalità e far sentire i poliziotti degli "amici" a cui rivolgersi in caso di necessità.

La prossimità, quindi, deve servire ad attuare politiche preventive, senza però arrivare a confondere il ruolo dell'operatore di polizia, che non dovrà proporsi come polizia di prossimità che risolve tutti i problemi, bensì come valido interlocutore in grado di aiutare a trovare la soluzione dei medesimi.

L'agente di polizia non dovrà mai sostituirsi ad operatori sociali, docenti, animatori di attività giovanili, ecc., ma dovrà mantenere il proprio ruolo di persona incaricata di far rispettare la legge in modo fermo, corretto e al tempo stesso educato, cortese e rispettoso del cittadino, cercando attraverso la collaborazione con le diverse istituzioni di risolvere i vari problemi, cercando, dove non fosse possibile un intervento diretto, di indirizzare il cittadino presso gli organi che potranno essere utili alla soluzione della problematica in questione.

Il buon funzionamento della figura del "vigile di quartiere" ha portato il Governo Italiano, a istituire altre due nuove figure: precisamente "Il Carabiniere e il Poliziotto di quartiere", che sono nati con le medesime funzioni del vigile, cioè come viene affermato nella circolare del Ministero dell'Interno n. 566/A.1.0/983: "*...con la filosofia di intervento finalizzata ad alimentare e rafforzare un proficuo rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra il cittadino e la polizia in grado di ridurre sia i livelli di criminalità esistenti nel nostro paese, sia nel senso di insicurezza diffuso tra gli italiani, e come ...un grande contenitore di tutte quelle iniziative che, avviando le istituzioni della sicurezza al cittadino ed alle sue esigenze, costituiscono strumento di garanzia della libera fruibilità dei diritti fondamentali che caratterizzano uno Stato democratico*". (estratto circolare del Ministero dell'Interno n. 566/A.1.0/983)

Questo cambio di prospettiva e di ruolo non è semplice né scontato per gli operatori della Polizia Locale, viste le numerose competenze che un operatore di polizia locale è chiamato a svolgere (codice della strada, immigrazione, polizia giudiziaria, polizia amministrativa, pubblica sicurezza), soprattutto nei piccoli comuni dove non esistono suddivisioni tra reparti e bisogna avere competenze su tutte le materie.

E non è sempre facile capire che è cambiata “mission” che viene richiesta all’operatore di polizia.

Oggi lo scopo principale della Polizia locale è il soddisfacimento del bisogno di sicurezza dei cittadini e gli agenti devono essere consapevoli che il loro ruolo principale è garantire la sicurezza e la tranquillità del cittadino. Per combattere la paura del crimine, l’unica cosa da fare è aumentare la fiducia dei cittadini negli organi preposti a garantire sicurezza e legalità. E questo è appunto il problema che si vuole in questa sede discutere. se il cittadino deve avere fiducia degli organi di Polizia, la stessa Polizia deve essere di per sé consapevole che è chiamata a ricoprire questo tipo di ruolo! (www.polizialocale.com)

Infine non è sempre facile la collaborazione con le altre forze di polizia e le forze dell’ordine in generale, nonostante negli ultimi anni siano state rafforzate forme di governance multilivello per realizzare una politica integrata di sicurezza urbana con la collaborazione di tutti i soggetti istituzionali. La visione comune rende difficile sia per il cittadino che per le stesse forze di polizia, mettere sullo stesso piano il ruolo delle diverse forze in campo. Permane un accesso mediato alle informazioni e all’accesso alle banche dati per gli operatori di polizia locale che spesso non aiuta gli agenti nello svolgere i compiti che vengono loro assegnati dalla legge e permane, purtroppo, una sorta di concorrenza tra le forze di polizia nel dimostrare al cittadino la propria efficienza in ambito di sicurezza che non aiuta però il raggiungimento dell’obiettivo comune di garantire nei fatti la percezione di effettiva sicurezza richiesta dal cittadino. (ndr).

1.5 Prevenzione in ambito di sicurezza: può essere un compito affidato solo alle forze di polizia?

Come indicato nel paragrafo precedente, questo sentimento di “insicurezza” percepito dagli italiani non è dovuto tanto a criminalità di alto livello come la mafia, ma alla microcriminalità.

Nel corso degli anni, la paura del crimine è cresciuta. Finendo nelle priorità dell'agenda politica. Certamente, si potrebbe supporre che a un tale incremento corrisponda un aumento altrettanto marcato dei reati commessi. In realtà, gettando uno sguardo sull'andamento dei tassi di criminalità degli ultimi quindici anni, possiamo notare una certa stabilità... Tuttavia esiste un aumento di quella che viene definita “microcriminalità”. Pur essendo costituita da reati di entità minore, è ciò di cui i cittadini hanno maggiormente paura. Si teme per lo più gli spacci, le aggressioni e i furti in appartamento. Ovvero reati che minacciano la sfera intima dei singoli, come l'incolumità fisica e il domicilio...poiché gli autori di simili reati sono difficilmente identificabili, si diffonde tra la popolazione il convincimento che le forze dell'ordine e le istituzioni trascurino il fenomeno. Una percepita inefficienza statale che alimenta un diffuso sentimento di abbandono. La microcriminalità sembra dunque il problema maggiormente avvertito e reclamato nella domanda di sicurezza da parte dei cittadini. (Romania & Zamperini: La città interculturale, 2009)

Questa sensazione di insicurezza è strettamente collegata alla paura per il fenomeno dell'immigrazione “*perché la microcriminalità è il settore deviante entro cui agiscono maggiormente gli immigrati...essi si trovano a commettere quei reati che appartengono al gradino più basso della “piramide del crimine”, ma che nel contempo risultano essere più visibili agli occhi della popolazione – spaccio di droga, prostituzione, scippi e così via. Cementando l'associazione immigrazione-criminalità-insicurezza, il senso comune sarà portato a ingigantire le attività illecite che scorge intorno a sé. Identificando nel fenomeno la fonte primaria di insicurezza e il pericolo da cui maggiormente difendersi... Le forme di criminalità più serie e consolidate, poiché non direttamente percepibili, passano quasi inosservate agli occhi delle persone comuni. Per loro il “grande crimine” è la “microcriminalità”.* (Romania & Zamperini: La città interculturale, 2009)

Spesso nel termine “microcriminalità” vengono incluse attività che non sono propriamente criminali come l'ubriachezza molesta, gli schiamazzi notturni, la sporcizia e qualsiasi genere di comportamento ritenuto incivile. “*L'ondata di paura che ha investito la società attuale ha dato origine a una sempre più grande intolleranza nei confronti delle categorie “indesiderabili”, viste come portatrici di degrado, disordine, criminalità ...*” (Romania & Zamperini: La città interculturale, 2009)

Queste attività simil-criminali contribuiscono ad ingigantire la paura e l'insofferenza della gente.

La plupart des actes d'incivilité sont des actes non réprimés mais pour lesquels il existe une qualification juridique... D'autre part, la nature des différends est plus proche de comportements asociaux que délinquants : rassemblement de jeunes dans certains lieux du quartier créant ainsi des nuisances de différentes natures, provocations verbales et physiques, invectives ... L'incivilité renvoie à des comportements plus proches d'une transgression des normes de cohabitation communément admises que d'une transgression de la norme pénale. À la limite de la légalité, l'incivilité concerne donc les actes et les comportements entravant la vie en collectivité, pour lesquels le plus souvent il n'existe pas de dépôt de plaintes. Ces actes d'incivilité ont toutefois pour effet de conforter les exaspérations et les jugements à l'égard des auteurs supposés ou réels. Ils participent à favoriser les sentiments plus ou moins diffus d'insécuritéet contribuent ainsi à renforcer les processus de stigmatisation sociale ...¹ (Ben Mrad, Fathi, La médiation social, 2004/3)

Non è poi secondario il ruolo dei media nel processo di costruzione della realtà sociale influenzando l'opinione pubblica e fungendo da agenda setting per la politica.

I media sono strumenti di costruzione della realtà sociale. Le informazioni divulgate giocano un ruolo fondamentale anche per quanto concerne la diffusione di sentimenti di incertezza e paura...dando più rilievo ad alcune notizie rispetto ad altre e selezionando quali informazioni divulgare definiscono quali sono gli argomenti di principale attualità e quali sono gli avvenimenti o i problemi a cui occorre rivolgere in maggior misura la propria attenzione in quel determinato momento. (Romania & Zamperini: La città interculturale, 2009)

Quindi, nonostante i dati relativi ai reati non portino a pensare che vi sia necessità di garantire maggiore sicurezza, la classe politica “si fa influenzare” nelle sue scelte portando avanti una serie di provvedimenti in questo senso, aumentando i controlli, gli agenti in strada, le telecamere....

Negli ultimi anni è stata in tal modo intrapresa una vera e propria “caccia ai devianti” con lo scopo di estirpare ogni pericolo nella nostra società. Gran parte dell'ostilità si è riversata sugli stranieri.... le misure di sicurezza hanno dunque cominciato a moltiplicarsi. I controlli di polizia sono stati intensificati, vigilantes notturni sono stati mandati a sorvegliare le nostre strade, telecamere sono state installate in ogni angolo della città, le case sono state dotate di sistemi di allarme sempre più tecnologici e grosse porte blindate sono state costruite a difesa della propria abitazione....Queste misure tuttavia hanno l'effetto collaterale di imprimere ancora di più nella mente delle

¹ La maggior parte degli atti di inciviltà sono atti non repressi ma per i quali esiste una qualificazione giuridica...d'altra parte, la natura dei conflitti è più simile a dei comportamenti incivili che di vera delinquenza: raduni di giovani in certi luoghi del quartiere creano dei problemi di diversa natura, provocazioni verbali e fisiche, invettive...L'inciviltà riguarda comportamenti più simili alla trasgressione di norme di coabitazione comunemente accettate che a una trasgressione di una norma penale. Al limite della legalità, l'inciviltà riguarda atti e comportamenti che ostacolano la vita collettiva, per i quali spesso non esistono forme di denuncia. Questi atti di inciviltà hanno tuttavia l'effetto di rafforzare l'esaasperazione e il giudizio negativo nei confronti degli autori presunti o reali. Essi contribuiscono a favorire i sentimenti più o meno diffusi di insicurezza... e contribuiscono inoltre a rafforzare i processi di stigmatizzazione sociale...

persone la convinzione che esista effettivamente una minaccia esterna.... il senso di insicurezza, invece che diminuire, spesso aumenta, in quanto la popolazione è costretta a vivere in uno stato di allerta continua, in perenne attesa di venir sorpresa da un pericolo fatale. (Romania & Zamperini: La città interculturale, 2009)

Su questa situazione di insicurezza della cittadinanza, in cui forte era la necessità per la classe politica di dare una risposta adottando misure sempre più repressive per riportare il decoro e una dignitosa qualità di vita ai cittadini, sicuramente ha influito la dottrina della “tolleranza zero” formulata dal Sindaco Giuliani di New York negli anni 90 e che si è poi propagata in tutto il mondo. Questa dottrina repressiva conferiva una grande importanza alla “lotta al degrado” individuato come base su cui si sviluppano il disordine, la devianza e il crimine. *“Degrado e problema sicurezza vanno quindi a braccetto, tanto che il confine fra la lotta al crimine e la lotta ai comportamenti indecorosi diventa sempre più labile e indistinto”* (Romania & Zamperini: La città interculturale, 2009)

Non è quindi un caso se, generalmente, la prima reazione dei cittadini alla vista di un gruppo di ragazzi che schiamazzano di sera in un angolo di una piazza o di un gruppo di stranieri riuniti in una via, o di persone che si ritrovano in piazza per bere una birra insieme, sia quella di segnalare la “problematica” alle forze di polizia.

Non è infrequente che le forze dell’ordine ricevano chiamate di cittadini spaventati per la pura e semplice presenza massiccia di stranieri nella via o nel quartiere. (Romania & Zamperini: La città interculturale, 2009)

Il problema è che spesso, le problematiche segnalate non costituiscono un reato o un reale pericolo per la cittadinanza... *“Les services de police ne jouent d’ailleurs qu’un rôle très limité pour faire face à ces conflits qui révèlent souvent un manque de dialogue entre habitants.”* perché spesso si tratta solamente di un mancato rispetto delle regole di convivenza o di azioni di inciviltà e il ruolo degli agenti non può che limitarsi a ricordare ai cittadini quali sono le regole da rispettare *“Ce rôle se cantonne le plus souvent à un rappel des règles de bon voisinage..”*² (Ben Mrad, Fathi, La médiation social, 2004/3)

Perché, va detto, questo nuovo ruolo che viene richiesto alle forze di polizia, è soprattutto un ruolo di mediazione tra le parti, di dialogo e di prevenzione affinché le paure percepite dalla cittadinanza e i comportamenti di inciviltà e di mancato rispetto delle regole di buona convivenza, non degenerino in qualcosa di più grave.

Ma questa visione italiana di delegare totalmente alle forze di polizia questo ruolo non è ovunque condivisa. Come spiega Martine Ayme (Responsable de la mission “Emploi jeune” à la Direction générale de la police nationale française) *“la sécurité c’est le résultat de la bonne combinaison entre prévention, répression et dissuasion”* ma, sottolinea, *“la sécurité n’est pas seulement l’affaire des services de police et de*

² I servizi di polizia non possono che giocare d’altronde che un ruolo molto limitato per far fronte a questi conflitti che rivelano spesso una mancanza di dialogo tra i cittadini. - Questo ruolo (della polizia ndr) si limita il più delle volte a rammentare le regole di buon vicinato.

*gendarmerie mais l'affaire de tous dans une optique citoyenne....il fallait que tout le monde collabore et contribue à la fois à la définition de cette sécurité mais aussi au fait qu'elle s'améliore tous les jours et que l'on trouve tous ensemble, en partenariat, des solutions.”*³

Forse per questo motivo non è sempre facile per le forze di polizia, compresa la polizia locale, entrare nel nuovo ruolo che è stato loro affidato o dare delle risposte reali ai cittadini.

E' corretto che il ruolo di prevenzione della criminalità sia delegato totalmente alle forze di polizia?

Non era di questo avviso Claude Bartolone (ministre délégué à la Ville del governo francese dal 1998 al 2002) nel suo intervento al Rencontre nationale des acteurs de la ville a Paris-Créteil nel 2000: *“Il s'agit aussi de construire une vision plus large de la prévention, ... la prévention ne se limite pas à l'action policière et judiciaire... la prévention doit être conçue et exercée dans ses multiples facettes: éducation, intégration sociale et économique, accès aux droits... Tous les modes de prévention et de résolution des conflits faisant intervenir un tiers et toutes les interventions médiatrices visant à une meilleure compréhension mutuelle contribuent au bien être de la collectivité.”*⁴

In vari paesi europei il ruolo delle forze di polizia è affiancato a quello dei mediatori sociali, che assumono varie denominazioni a seconda dei luoghi o dei periodi storici o dei compiti che vengono loro assegnati, ma che verrà meglio approfondito al capitolo 3. Non vi è un'unica visione di ciò che è e di ciò che deve fare un mediatore che opera in ambito urbano, ma esso viene ritenuto un ruolo fondamentale per garantire la sicurezza e l'ordine sociale nonché il dialogo in situazioni di conflitto.

“La force d'un service de médiation sociale institutionnalisé et communal est de s'adapter à son environnement et de ne pas reproduire un copié/collé d'autres structures...la médiation sociale a une action transversale qui offre une vision globale et analytique sur beaucoup de préoccupations. L'entité répond à un projet commun qui est de formuler des diagnostics sur des problèmes et besoins repérés (incivilités, déprédations, violences, occupations inadéquates des lieux) mais aussi concernant le sentiment d'insécurité, le dispositif des relais et la veille sociale.” (Finat&Pont, 2020)⁵

³ La sicurezza è il risultato di una buona combinazione tra prevenzione, repressione e dissuasione... la sicurezza non riguarda solo i servizi di polizia, ma è compito di tutti in un'ottica di cittadinanza.... bisogna che tutti collaborino e contribuiscano a loro volta alla creazione di questa sicurezza in modo che essa possa migliorare ogni giorno e che si trovino tutti insieme, in partenariato, delle soluzioni.

⁴ Si tratta inoltre di costruire una visione più ampia di prevenzione... la prevenzione non si limita all'azione della polizia e dei giudici... la prevenzione deve essere progettata ed esercitata in tutte le sue molteplici sfaccettature: educazione, integrazione sociale ed economica, accesso ai diritti... tutte le modalità di prevenzione e di risoluzione dei conflitti prevedono l'intervento di una terza persona e tutti gli interventi di mediazione sono finalizzati a una migliore comprensione dell'altro contribuendo al benessere della collettività.

⁵ La forza di un servizio di mediazione sociale istituzionalizzato e comunale è quella di adattarsi all'ambiente in cui deve operare e non di riprodurre un copia/incolla di altre esperienze... la mediazione sociale ha una azione trasversale che offre una visione globale e analitica su molte problematiche. Essa risponde a un progetto comune

In Italia la mediazione urbana non è regolamentata a livello nazionale e nonostante vari esperimenti diffusi sul territorio, non vi è una adeguata attenzione della classe politica a un fenomeno che in alcuni Paesi europei ha ormai una storia decennale e che è organizzato sia dal punto di vista normativo che della formazione del personale che opera a livello locale a servizio delle istituzioni comunali.

di formulare una diagnosi dei problemi e dei bisogni individuati (inciviltà, furti, violenze, utilizzo inadeguato dei luoghi pubblici) ma riguarda anche il sentimento di insicurezza, i mezzi di collegamento e l'assistenza sociale.

Capitolo 2 - LA CITTA' DI PADOVA E LE MISURE APPLICATE PER LA SICUREZZA URBANA

2.1 Padova è una città sicura? Come la percepiscono i cittadini...

La città di Padova, situata nel nord-est italiano, ospita una popolazione residente di 211.316 persone (dati statistici 2019 Padovanet.it) suddivisa nei sei quartieri della città. I quartieri più popolosi risultano essere il quartiere 4 sud-est (47.028 residenti), il quartiere 2 nord (39.750 residenti) e il quartiere 3 est (37.734 residenti). La popolazione residente risulta essere in crescita di circa lo 0,43% rispetto al 2015 e l'aumento è dovuto più al movimento migratorio che a quello naturale. La popolazione straniera costituisce il 16,78% del totale dei residenti, in aumento dell'1,56% rispetto al 2011 e risulta concentrata in particolare nel quartiere 2 nord dove risiedono 4.706 famiglie straniere e 735 famiglie miste. Le nazionalità più rappresentate sono quella rumena (9.602), moldava (3.881), cinese (2.967), nigeriana (2.591), marocchina (1.889), filippina (1.876) e bengalese (1.463). Le persone senza fissa dimora risultano essere 154 e il loro numero è triplicato rispetto al 2015 quando risultavano essere 55. Le imprese operanti nel comune al 31/12/2019 erano 20.463, in lieve diminuzione rispetto agli anni precedenti, di queste 2.489 sono condotte da titolare straniero.

La città ospita inoltre la storica Universitas Patavina che conta 65.936 iscritti (dati statistici a.a. 2021/22 www.unipd.it) di cui circa 48.500 provenienti da fuori provincia, e di cui molti, domiciliati in città. Tale massiccia presenza di studenti universitari non può che influire in maniera notevole su alcune dinamiche di gestione della sicurezza urbana della città.

Non è semplice reperire dati statistici recenti sulla percezione dei cittadini padovani relativamente alla sicurezza urbana, mentre è ovviamente più semplice reperire i dati statistici reali relativi a denunce e attività di polizia giudiziaria effettuate nel territorio padovano.

L'Annuario statistico comunale "Padova in cifre" relativo all'anno 2021 (padovanet.it) riporta i dati di tutti i delitti registrati dall'autorità giudiziaria nel corso degli anni 2020 e 2021: la voce maggiormente rappresentata è quella dei furti (5.440) seguita dai danneggiamenti (1.592) e dalle truffe (1.509), reati relativi agli stupefacenti (611), minacce (336) e lesioni dolose (316) mentre sono vicini allo zero i dati di attentati, omicidi, sequestri di persona e sfruttamento della prostituzione.

Tav. 7.17 Delitti commessi, registrati dall'autorità giudiziaria

	Comune di Padova		Provincia di Padova	
	2020	2021(*)	2020	2021(*)
Attentati	0	2	2	2
Strage	0	0	0	0
Omicidi volontari	0	0	3	2
Infanticidi	0	0	0	0
Tentati omicidi	4	6	10	8
Omicidi preterintenzionali	0	0	0	0
Omicidi colposi	1	4	12	15
Lesioni dolose	326	316	752	740
Percosse	89	98	203	248
Minacce	324	336	879	905
Ingiurie	0	0	0	0
Violenze sessuali	59	30	93	75
Atti sessuali con minorenne	1	0	5	3
Corruzione di minorenne	1	0	4	2
Furti	5.567	5.440	11.194	12.434
Ricettazione	174	104	234	151
Rapine	187	151	262	220
Estorsioni	46	42	115	116
Usura	2	1	3	1
Sequestri di persona	9	3	25	16
Associazioni a delinquere	4	0	10	4
Associazioni di tipo mafioso	0	0	0	0
Riciclaggio e impiego di denaro	10	8	28	15
Truffe e frodi informatiche	1.339	1.509	3.870	4.523
Incendi	8	3	26	21
Danneggiamenti	1.537	1.592	3.695	3.971
Danneggiamento seguito da incendio	11	4	28	21
Contrabbando	0	0	0	0
Stupefacenti	736	611	1.004	820
Sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile	8	8	27	15
Delitti informatici	483	397	645	548
Contraffazione di marchi e prodotti industriali	19	23	33	30
Violazione della proprietà intellettuale	0	0	2	1
Altri delitti	3.086	3.133	6.087	6.229
Totale	14.031	13.821	29.251	31.136

(*) Dati provvisori

Fonte: Ufficio Territoriale del Governo di Padova

L'indice di criminalità elaborato da Il Sole 24 ore (<https://lab24.ilsole24ore.com/indice-della-criminalita/indexT.php>) per l'anno 2022 vede Padova al 29° posto della classifica generale delle 106 città italiane capoluogo di provincia per delitti commessi: al 3° posto per lo spaccio di stupefacenti, al 7° posto per i furti in abitazione, al 27° posto per altre tipologie di furto, al 32° posto per danneggiamenti, al 37° posto per furti in esercizi commerciali, al 50° posto per violenze sessuali e al 68° posto per omicidi volontari.

Si può notare inoltre, come nella città capoluogo di provincia siano concentrati la maggior parte degli eventi delittuosi rispetto alla provincia che conta complessivamente 929.128 abitanti (dati ISTAT 2021).

Con riferimento al già citato D.L. n. 14/2017, i dati pubblicati sul sito della Questura di Padova indicano che “sono state 550 le misure di prevenzione personale adottate nel corso del 2022 dal Questore, più del doppio rispetto all’anno precedente (266). Le attività si sono concentrate, in particolare, sui comportamenti di violenza domestica con l’emissione di 84 provvedimenti a fronte dei 23 emessi nel 2021, e sugli atti di violenza commessi all’interno o nelle vicinanze di pubblici esercizi, per i quali sono stati emessi 78 Daspo Willy. Di questi, 29 provvedimenti hanno vietato l’accesso agli esercizi pubblici di tutta la Provincia di Padova; nel 2021 ne erano stati adottati 20. Nel corso del 2022, inoltre, sono stati adottati 54 provvedimenti di divieto di accesso alle aree urbane per comportamenti molesti e pericolosi. Le zone maggiormente interessate sono state la stazione ferroviaria e le piazze del centro storico. Nel 2021 furono otto. Ulteriori 12 divieti di accesso urbano sono stati emessi dalla Divisione Anticrimine nei confronti di soggetti arrestati o denunciati per violazione delle norme in materia di sostanze stupefacenti nei pressi di pubblici esercizi. Inoltre, sono stati emanati 161 avvisi orali (contro i 68 del 2021) nei confronti di persone considerate pericolose socialmente che, se dovessero continuare a commettere reati, anche di tipologia diversa rispetto a quelli già posti in essere, sarebbero suscettibili di sottoposizione alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Infine sono 121 i fogli di via obbligatorio (contro i 105 del 2021) nei confronti di persone che hanno commesso reati fuori dai luoghi di residenza. Tra questi, 55 sono stati allontanati da Padova e 67 da altre località della Provincia.”

Non ci si soffermerà sull’analisi dei dati reali sopra esposti e sulle dinamiche che portano Padova ad avere uno specifico profilo di reati rispetto ad altri, ma piuttosto su quelle che, anche se non sempre giustificate e supportate da dati effettivi, sono le percezioni dei cittadini padovani rispetto alla sicurezza urbana. Infatti, spesso, le misure adottate in ambito di sicurezza urbana hanno lo scopo di dare una risposta alle domande di sicurezza di cittadini ed esercenti, che non a contrastare situazioni di pericolo supportate da dati reali.

Posto che non si è riusciti a trovare alcuna statistica recente in merito al fenomeno, al fine di poter dare un quadro, seppur non esaustivo, di quelle che sono le percezioni sulla sicurezza urbana dei cittadini padovani si è pensato di accedere, prima di tutto, a quelli che sono i dati raccolti a livello di nord-est italiano da parte di Demos & Pi – Osservatorio sul Nord Est per la rivista il Gazzettino.

Demos & Pi è un istituto di ricerca che opera nell’ambito della ricerca politica e sociale attraverso indagini di carattere locale, nazionale ed internazionale al fine di studiare orientamenti, opinioni e comportamenti della società in particolare il rapporto tra cittadini, istituzioni e politica, capitale sociale, solidarietà, integrazione, bisogni territoriali, atteggiamenti e comportamenti pubblici e privati.

Selezionando le indagini più interessanti ai fini del nostro studio è stato possibile rilevare alcune tendenze del territorio:

- i cittadini tendono a dare fiducia, storicamente, agli enti a loro più prossimi, in particolare al Comune (48% consensi) anche se dopo la pandemia la Regione ha superato i consensi locali scendendo però recentemente al 52%, rispetto ai consensi molto più limitati dello Stato che si ferma al 27%;
- vi è una persistente inquietudine verso il futuro (44% intervistati) che risulta essere una costante negli ultimi 23 anni, nel 1998 era il 33% della popolazione nordestina a mostrare questo tipo di orientamento, la percezione è salita ai massimi livelli (49%) tra il 2011 e 2016;
- vi è una inversione di tendenza rispetto alla tensione riguardante le minacce terroristiche, infatti nel 2003 il 55% degli intervistati riteneva molto o abbastanza probabile il verificarsi di attacchi terroristici nel nostro Paese, mentre oggi la quota si ferma al 29% degli intervistati; su tale andamento potrebbe pesare sia il fatto che recentemente i quotidiani si sono concentrati sul dilagare del Covid-19 lasciando altri fatti ai margini, sia la convinzione, ormai stabilizzata, che l'Islam non sia una religione violenta (opinione del 78% degli intervistati);
- la criminalità organizzata (mafia, camorra e 'ndrangheta) è ritenuta una presenza poco rilevante nel territorio del nord-est da parte del 76% degli intervistati e il 14% dichiara che non c'è e non c'è mai stata;
- il 59% dei nordestini afferma di non avere fiducia negli altri e di guardare con sospetto chi li circonda; in particolare sono più diffidenti gli under 25 (71%), i giovani tra i 25 e i 34 anni (66%), oltre che tra coloro che hanno tra i 45 e i 54 anni (68%) e tra quanti non sono praticanti (64%); le categorie socioprofessionali più diffidenti sono quelle degli operai (79%), gli imprenditori e gli studenti (entrambi al 67%); inoltre emerge che chi vive con il sospetto che gli altri siano pronti ad approfittarsi della buona fede messa a disposizione ha un atteggiamento verso il futuro negativo (63%) molto più che positivo (35%)
- permane ampiamente l'idea che *“se una persona trova dei ladri in casa ha sempre il diritto di difendersi anche usando delle armi”* per il 63% degli intervistati; il consenso a favore della legittima difesa non è molto diverso tra uomini e donne, né tra le varie fasce di età o sociali e non incide in maniera rilevante neppure la religiosità;
- i gruppi che i nordestini ritengono oggetto di maggiore rischio di discriminazione sono: i rom (72%), gli immigrati (70%), musulmani e persone di colore (60%), omosessuali (54%), persone affette da handicap (52%) seguono le donne e gli anziani (46-42%), gli ebrei (35%), i giovani (27%) e i cattolici (21%)
- le principali difficoltà per il territorio locale su cui l'opinione pubblica mantiene alta la guardia sono oggi la mancanza di lavoro (23%), la sicurezza, sia personale (criminalità comune 15%) che sociale (qualità dei servizi socio-sanitari e ambiente 13%) che economica (tasse, aumento prezzi 12%); nel 2007, prima delle difficoltà economiche, al primo posto tra le priorità vi era la sicurezza (criminalità comune 21% - immigrazione 16%), prezzi 19%, tasse 13% e lavoro 11%;
- rispetto ai timori legati al fenomeno migratorio il 42% degli intervistati pensa che *“gli immigrati sono un pericolo per la nostra cultura, la nostra identità e la*

nostra religione”, mentre il 32% ritiene che “*gli immigrati costituiscono una minaccia per l’occupazione*”, entrambi i dati sono in crescita rispetto al 2014.

Al fine di reperire elementi che possano dare un riscontro di quella che è la percezione dei cittadini in tema di sicurezza urbana nella città di Padova. si è ritenuto di analizzare i **dati forniti dal Comando di Polizia locale di Padova in merito alle segnalazioni dei cittadini** giunte, sia alla centrale operativa in forma orale/telefonica, che tramite gli esposti presentati all’Amministrazione nel corso dell’anno 2022.

Se tali dati non possono di certo fornire un quadro esaustivo di quella che è la percezione della popolazione padovana, possono quanto meno dare un segnale di quelle che sono le maggiori problematiche segnalate dai cittadini e quindi di quelle che sono le maggiori preoccupazioni che affliggono le persone che si rivolgono agli organi di polizia.

Per questioni di praticità sono stati selezionati esclusivamente gli interventi relativi alla sicurezza urbana escludendo quindi quelli riguardanti gli incidenti stradali, le violazioni del codice della strada, gli inconvenienti stradali, i guasti alle infrastrutture, l’errato conferimento dei rifiuti e altre richieste di intervento non inerenti e che costituiscono la parte più rilevante delle problematiche segnalate.

Per quanto riguarda le richieste pervenute alla Centrale operativa, nell’immediatezza del fatto, nel corso dell’anno 2022 possiamo notare che quelle relative a problematiche legate alla sicurezza urbana sono state circa il 5% del totale: 1.173 interventi su 23.716. Tra queste, oltre agli schiamazzi che sono generalmente collegati al fenomeno della movida serale del centro storico, le più rilevanti risultano essere le richieste di intervento per la presenza di nomadi, bivacchi di persone senza fissa dimora, la presenza di soggetti stranieri e le richieste di elemosina da parte di mendicanti e accattoni.

DATI CENTRALE OPERATIVA del COMANDO POLIZIA LOCALE DI PADOVA

(anno 2022):

Totale richieste di intervento	23.716
Di cui per interventi di sicurezza urbana	1.173 (4.95%)
- nomadi	311
- bivacchi	208
- mendicanti/accattoni	70
- tossicodipendenti	38
- risse	51
- schiamazzi	551
- spaccio sostanze stupefacenti	33
- danneggiamenti	8
- vendita abusiva alcol	2
- extracomunitari in genere	81

Per quanto riguarda, invece, gli esposti presentati in forma scritta al Comando di Polizia Locale di Padova o tramite l’Amministrazione comunale nel corso dell’anno 2022

possiamo notare che le segnalazioni relative alla sicurezza urbana costituiscono quasi il 10% del totale e che riguardano in particolare l'insicurezza dovuta alla presenza di nomadi, di bivacchi/mendicanti e accattoni e lo spaccio di sostanze stupefacenti.

ESPOSTI PERVENUTI nel 2022 al COMANDO DI POLIZIA LOCALE DI PADOVA

Totale esposti pervenuti	4.420
Di cui per interventi di sicurezza urbana	415 (9,39%)
- nomadi	180
- bivacchi	83
- mendicanti/accattoni	12
- tossicodipendenti	9
- risse	5
- schiamazzi/quiete pubblica	41
- spaccio	80
- danneggiamenti	3
- vendita abusiva alcolici	2

Si ritiene possa essere interessante, al fine di completare il quadro relativo alle percezioni sulla sicurezza a livello padovano, riprendere alcuni elementi riportati nel libro “La Città interculturale” di Romania e Zamperini, relativi a uno studio effettuato nel 2007 nella città di Padova relativamente al progetto dei Facilitatori culturali che verrà più ampiamente analizzato nel successivo capitolo 3. Al fine di comprendere se tale progetto avesse avuto riscontro positivo nel tessuto sociale padovano era stato predisposto un sondaggio tra la popolazione italiana e straniera residente nel comune di Padova per capire quale fosse la loro percezione in tema di sicurezza urbana.

Stante il fatto che, se confrontiamo le ultime statistiche nazionali in tema di senso di insicurezza con quelle relative agli anni 2008-2009, le differenze sono minime: cittadini poco sicuri (19,9% nel 2008 – 20,1 nel 2015), cittadini per niente sicuri (9% nel 2008 – 7,5% nel 2015), cittadini che non escono mai di casa (11,6% nel 2008 – 11,8% nel 2015) possiamo pensare che i dati rilevati a livello locale, sulla percezione dei cittadini padovani in merito al contesto che li circonda, non siano poi così differenti oggi rispetto a quelli che Romania e Zamperini hanno rilevato 16 anni fa.

Innanzitutto, gli autori sottolineano come “*Il problema della criminalità a Padova è sentito come strettamente collegato a quello dell’immigrazione, specialmente per quanto riguarda il traffico di droga e tutti quei comportamenti di “inciviltà” che contribuiscono ad aumentare il degrado dei quartieri.... L’immigrazione è quindi inserita tra le prime questioni di cui una politica di sicurezza dovrebbe occuparsi*”; non stupisce quindi notare che ancora nel 2022 molte siano le segnalazioni legate alla presenza sul territorio di extracomunitari in generale, al di là di quello che sia il loro comportamento, in quanto probabilmente rilevato quale segnale di insicurezza diffusa. “*Degli immigrati si dice che spacciano, diffondono la prostituzione, gridano per strada, si ubriacano, espletano i loro bisogni fisiologici sui marciapiedi, lasciano sempre rifiuti a terra... a fare le spese di questa polemica sulla sicurezza sono anche gli esercizi*

pubblici gestiti e frequentati da stranieri... convinzione che questi negozi non rispettino le regole, restando aperti a discrezione e così costituendo una concorrenza sleale nei confronti degli altri negozi.... sede di attività illegali e fonte primaria di insicurezza e degrado.”

Il capitolo 3 del libro si occupa in particolare di vivibilità e sicurezza percepite e riporta i risultati delle interviste effettuate a faccia a faccia, col metodo del campionamento casuale a grappolo, sia a italiani che a stranieri residenti nella città di Padova e, in particolare, in alcune zone più sensibili quali la Stazione, i quartieri Arcella, Stanga e Chiesanuova. I dati rilevati riguardano 1.051 interviste.

I principali dati rilevavano un alto livello di insicurezza, ben superiore a quello nazionale: “... la popolazione di Padova, secondo quelli che sono i dati da noi raccolti esperisce un livello critico d’insicurezza percepita... indipendente dalle diverse variabili sociografiche caratterizzanti i rispondenti. Ben il 51% degli intervistati ritiene, infatti, il proprio quartiere poco (31,3%) o per niente sicuro (19,7%). Soltanto il 28,7% ...ha una percezione del proprio habitat quotidiano come un luogo sicuro.... malgrado in effetti non si possa affermare il persistere di un livello di criminalità tale da giustificare questo tipo di percezione.”

Vi sono però differenze tra gli italiani e gli stranieri “Il livello di insicurezza percepita è nettamente più alto fra gli italiani che fra gli stranieri...gli italiani ritengono insicuro al 54,4% il quartiere nel quale vivono contro il 35,2% degli stranieri...senso di insicurezza che è più diffuso tra gli italiani anche per il già citato panico morale collegato alla presenza di immigrati ...”

Viene inoltre rilevato come “...una maggiore esposizione mediatica non migliora il senso di insicurezza percepita per mezzo del maggior livello d’informazione recepita... i media agiscono piuttosto sulla coltivazione di sentimenti di insicurezza legati, in particolare, alle interazioni con sconosciuti nello spazio pubblico.”

A differenza di ciò che viene rilevato a livello nazionale “le donne hanno una percezione di insicurezza complessivamente inferiore rispetto a quella degli uomini (50,5% poco o per niente sicuro contro il 51,6% degli uomini)...” mentre viene confermato anche a Padova un maggior senso di insicurezza tra la popolazione più anziana “la variabile età costituisce la variabile più importante nel discriminare il campione...nella fascia di età definita come terza età ben il 70% degli intervistati considera il proprio quartiere come altamente insicuro e meno dell’1% lo ritiene molto sicuro.”

Viene confermata anche a livello locale la richiesta di maggiore presenza di controllo pubblico sul territorio “Ad una percezione di insicurezza segue per logica conseguenza, una richiesta popolare in termini di controllo pubblico. La situazione del controllo pubblico nei quartieri analizzati, è infatti, per la maggior parte del campione, insufficiente (33%) o scarsa (21,7%) ... si denota un’insoddisfazione popolare marcata (54,7% insoddisfatti contro 22,3% soddisfatti e 22,7% incerti). Esiste un legame forte fra fascia di età, percezione di insicurezza e richiesta in termini di security, cioè verso

una presenza più massiccia delle forze dell'ordine, la cui sola presenza, servirebbe quindi a garantire un maggior sentimento di sicurezza percepita specie dagli anziani.”

Infine *“Il 18% dei rispondenti giudica il proprio quartiere come degradato e ben il 28.75% come abbastanza degradato...malgrado il tessuto urbano padovano appaia in realtà ricco e decisamente accogliente, in confronto a molte altre aree metropolitane italiane ed europee.”*, dati che fanno ben comprendere come siano ancora oggi alte le richieste di intervento alla Polizia locale per la presenza di nomadi, accatt oni e bivacchi nonché di tossicodipendenti.

2.2 Il Patto per l'attuazione della Sicurezza Urbana

Come già citato al paragrafo 1.2 in data 15 ottobre 2020, il Prefetto di Padova e il Sindaco di Padova hanno proceduto alla stipulazione di un **Patto per l'attuazione della Sicurezza Urbana** (v. testo integrale in appendice) così come previsto dall'art. 5 del decreto legge n. 14/2017 convertito nella legge 48/2017. Le finalità di tale patto sono l'adozione di *“strategie congiunte, volte a migliorare la percezione di sicurezza dei cittadini e a contrastare ogni forma di illegalità e favorendo così l'impiego delle Forze di Polizia per far fronte ad esigenze straordinarie del territorio.”*

Le azioni previste nel Patto dal Prefetto e dal Sindaco sono volte alla *“prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria”* nonché alla *“promozione del rispetto del decoro urbano”* grazie al coordinamento delle iniziative in materia di politiche di sicurezza urbana promosse all'interno del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Viene individuato come obiettivo prioritario *“l'installazione e/o il potenziamento dei sistemi di videosorveglianza comunali”* nelle aree del territorio comunale maggiormente interessate da situazioni di degrado e illegalità (il testo cita in particolare *“i principali varchi di accesso alla città”* e *“l'area periferica al Duomo”*).

Viene inoltre previsto l'impegno *“a favorire lo scambio informativo tra Forze di polizia e la Polizia locale”*.

Al fine di monitorare lo stato di attuazione del Patto, viene istituita presso la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo, una Cabina di Regia, composta dai rappresentanti delle Forze di polizia e della Polizia locale, nonché la predisposizione, da parte del Prefetto, di una relazione informativa, da redigere con cadenza semestrale, all'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, individuato quale snodo delle iniziative in materia di sicurezza urbana.

Va ricordato inoltre il Prefetto, oltre a essere preposto all'attuazione delle direttive ministeriali ed al coordinamento delle forze di polizia, è anche responsabile provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica. Egli è tenuto a predisporre dei piani coordinati di controllo del territorio che i responsabili delle forze di polizia devono attuare.

Nell'attività di coordinamento delle forze di polizia, il Prefetto si avvale del **Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica**, organo consultivo del quale fanno parte il Questore, il Comandante Provinciale dei Carabinieri ed il Comandante il Gruppo Guardia di Finanza. Del Comitato fa parte anche il Sindaco che è chiamato a collaborare negli ambiti di competenza dell'ente locale per il migliore espletamento della funzione della sicurezza pubblica.

La salvaguardia dell'ordine pubblico va oltre un'attività di tipo repressivo per estendersi fino a ricomprendere ogni determinazione capace di evitare l'insorgere di conflitti ed il loro degenerare in episodi di turbativa, prevenendo le cause che potrebbero incrinarlo.

In base ai dati forniti dal Comando di Polizia Locale di Padova possiamo dire che l'obiettivo di potenziare i sistemi di videosorveglianza sul territorio comunale è stato ampiamente raggiunto. Infatti, al 31 dicembre 2022 risultano n. 894 telecamere installate e in funzione nell'ambito del sistema di videosorveglianza cittadina denominato "Padova Città Sicura", contro i soli 201 apparati che risultavano installati al 31 ottobre 2018. L'implementazione del sistema di videosorveglianza cittadino è stato completato nel corso del 2022 con l'installazione di telecamere nelle aree verdi e parchi pubblici, nell'ambito del progetto "Green Eyes".

Inoltre nel 2022 sono state assegnate in via continuativa al personale di polizia locale 113 telecamere Axon Bodycam2 da indossare durante l'espletamento del servizio.

Va sottolineato che il Comune di Padova ha avuto modo di accedere al contributo statale stanziato dal Ministero dell'interno per l'anno 2021 (e risulta in graduatoria anche per l'anno 2022) diretto a sostenere gli oneri sopportati dalle amministrazioni municipali per l'installazione dei sistemi previsti nell'ambito dei Patti per la Sicurezza urbana sottoscritti tra i prefetti e i sindaci. Per l'anno 2021 sono stati stanziati dal Ministero 27 milioni di euro e ne hanno avuto accesso 416 comuni tra cui, appunto, la città di Padova. Per l'anno 2022 sono stati stanziati per il medesimo fine 36 milioni di euro. (dati Comunicati stampa www.interno.gov.it)

Da informazioni informali reperite presso l'Ufficio di Gabinetto della Prefettura di Padova in relazione all'art. 3 del Patto per l'attuazione della Sicurezza urbana, la Cabina di regia predisposta dal Prefetto ha provveduto ad effettuare la raccolta di alcuni dati relativi alla sicurezza urbana, ma non vi è la possibilità di avervi accesso in quanto non disponibili al pubblico.

Va infine segnalato che la città di Padova (unitamente a quella di Oslo) è stata selezionata per il progetto europeo pilota IMPETUS-Intelligent Management of Processes, Ethics and Technology for Urban Safety, finanziato dal Programma europeo Horizon 2020. Tale progetto è stato elaborato in collaborazione con l'Università degli studi di Padova e il Comando di polizia locale di Padova nel corso dell'anno 2022 e ha come scopo il miglioramento della sicurezza urbana attraverso il controllo della folla e del sentimento pubblico. Il progetto, che ha visto nel corso dell'anno, varie simulazioni nel centro storico, punta sull'utilizzo del sistema di videosorveglianza cittadino (7 dispositivi contapersone in piazza dei Signori) al fine di far rilevare in maniera automatica movimenti improvvisi o sospetti di folle e presenza di armi da fuoco con segnalazione automatica alla centrale operativa della polizia locale.

2.3 Il Regolamento di Polizia Urbana della Città di Padova

Riprendendo quanto indicato al par. 1.3, a chi ricopre la figura di Sindaco, oggi viene richiesto di contribuire attivamente alla produzione di sicurezza pubblica e urbana, non solo come prevenzione e repressione dei reati, ma anche come risultato di governo della società locale.

A tal fine, gli strumenti che sono stati riconosciuti al Sindaco per regolare la vivibilità della città e imporre norme volte a favorire la sicurezza urbana sono:

- Regolamento di polizia urbana
- Ordinanze sindacali contingibili e urgenti

Il Regolamento di polizia urbana della Città di Padova risulta essere uno strumento utilizzato da lunga data, tanto che era già in uso nel periodo fascista (1933), quindi ben prima dell'avvento della Repubblica.

In particolare quello emanato dal Podestà in data 15.09.1938 è rimasto in vigore per ben 64 anni, venendo sostituito solo nel 2002 da un nuovo Regolamento aggiornato e modificato “per meglio corrispondere alle mutate esigenze della Città e alla volontà politica dei suoi amministratori, nel rispetto della legislazione statale e regionale intervenuta e in attuazione dei principi di semplificazione, trasparenza, efficacia ed efficienza sanciti dalle leggi 241/90 e seguenti, nonché dalla legge 267/2000, come recepiti nello Statuto Comunale” (delibera consiglio comunale 2002/149 del 28/10/2002).

Se il Regolamento fascista era un corposo libricino che raccoglieva ben 87 articoli suddivisi in 13 capi (*I: del suolo e dell'area pubblica; II: della incolumità pubblica; III: della spazzatura delle nevi; IV: delle tende o mostre dei negozi; V: disposizioni relative all'uso od alla conservazione di edifici, manufatti e passeggi pubblici; VI: disposizioni relative al decoro pubblico; VII: dell'esercizio di professioni o mestieri rumorosi od incomodi; VIII: del disturbo della quiete pubblica; IX: commercio ed annona; X: esercizio del commercio girovago; XI: licenza per l'esercizio dei mestieri ambulanti; XII: della custodia di biciclette; XIII: disposizioni penali o transitorio*), il Regolamento di polizia urbana approvato nel 2002 sotto il Sindaco Giustina Mistrello Destro, conteneva solo 14 articoli riguardanti la pulizia del suolo pubblico, lo scarico nelle acque pubbliche, la raccolta di deiezioni canine, i comportamenti da tenere nei giardini pubblici, gli atti vietati in quanto pregiudizievoli dell'igiene e della vivibilità dell'abitato, il volantinaggio, i nomadi, il disturbo della quiete pubblica e le attività vietate su aree pubbliche.

Come indicato nella delibera del Consiglio comunale molte disposizioni contenute del precedente testo erano state superate dall'approvazione di varie norme a livello nazionale e regionale, mentre altre, fino ad allora previste tramite ordinanza, erano state integrate nel nuovo regolamento (lancio di farina e uova, fornire cibo ai colombi, mancata raccolta deiezioni canine).

Solo un anno dopo, con delibera consiglio comunale 52/2003 il Regolamento di polizia urbana veniva aggiornato relativamente agli importi delle sanzioni amministrative al fine di adeguarsi a quanto previsto dall'art. 16 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, che andava a sua volta a modificare il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". Detta norma prevedeva che, salvo diversa disposizione di legge, per la violazione di disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applicasse una sanzione amministrativa pecuniaria da 25 a 500 euro.

Una decina di anni dopo, con delibera del Consiglio comunale 2014/0063 approvata il 29/09/2014 sotto la giunta del Sindaco Massimo Bitonci, il Regolamento di Polizia urbana della città di Padova viene nuovamente modificato al fine contrastare "*taluni comportamenti sociali, usi e consuetudini con diffusione di nuovi fenomeni di illegalità diffusa e di degrado urbano pregiudizievoli o comunque influenti sulla vita della collettività e sulla coesione sociale*"; il nuovo Regolamento aveva quindi lo scopo di "*scoraggiare azioni od omissioni lesive della civile convivenza, della sicurezza urbana reale o soggettivamente percepita, dell'incolumità pubblica e privata, della più ampia fruibilità dei beni e degli spazi comuni e della tutela della qualità della vita e dell'ambiente*".

Il testo del Regolamento di polizia urbana passa a 24 articoli e introduce molti nuovi articoli strettamente legati all'ambito della sicurezza urbana che prima erano regolati tramite ordinanza sindacale e che ora diventavano parte integrante delle regole di civile convivenza cittadina.

In particolare gli articoli che riguardano la sicurezza urbana sono il 9 (sicurezza urbana), il 10 (accattonaggio), l'11 (prestazioni sessuali a pagamento), l'art. 12 (divieto di consumo di sostanze alcoliche), l'art. 13 (divieto di assunzione di sostanze stupefacenti e psicotrope) e l'art. 22 (divieto di vendita di prodotti contraffatti), con l'introduzione di sanzioni amministrative accessorie prime non previste "*secondo il disvalore sociale della singola violazione ed ai fini di una reale deterrenza*".

Nell'anno successivo con delibera del 23 aprile 2015 del Consiglio comunale 2015/0031 sotto la medesima giunta, il testo viene perfezionato introducendo la sanzione sostitutiva al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria.

"La sanzione sostitutiva consiste in una prestazione, personale, di attività di pubblica utilità che abbia valenza educativa per il trasgressore e a favore della collettività, di valore corrispondente all'importo della sanzione pecuniaria prevista. L'applicazione dell'istituto, che ha funzioni riabilitative del soggetto sanzionato, indipendentemente dalle sue condizioni economiche, deve essere richiesta dal trasgressore della violazione, maggiorenne, con specifica istanza da presentarsi all'Autorità Amministrativa entro 60 giorni dalla contestazione dell'illecito ed in alternativa alla proposizione degli scritti difensivi."

Gli ambiti in cui effettuare le prestazioni di pubblica utilità sono l'area manutentiva e di pulizia, l'area vigilanza, l'area di assistenza di soggetti in condizione di disagio o

emarginazione sociale, l'area di supporto amministrativo presso il Comune o presso altri Enti, e l'area tecnica-professionale.

Inoltre, a causa della *“recrudescenza di alcuni fenomeni di degrado urbano non precedentemente o compiutamente contemplati”* il Regolamento di polizia urbana veniva integrato dalla disposizione di divieto di raccolta firme o fondi da parte di associazioni salva preventiva richiesta al gabinetto del Sindaco, il divieto di accattonaggio con minori e/o animali al seguito, le prestazioni sessuali a pagamento nei luoghi pubblici o aperti al pubblico e l'obbligo di tenere pulite le vetrine dei locali prospicienti la strada anche se sfitti o inutilizzati.

L'ultimo aggiornamento del Regolamento di polizia urbana è avvenuto il 24 settembre 2018 tramite delibera del Consiglio comunale 2018/0080 sotto la giunta del Sindaco Sergio Giordani, in particolare al fine di adeguarsi a quanto disposto dalla Legge 18.04.2017 n. 48, di conversione del D.L. 20.02.2017 n. 14, recante: *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”*, artt. 9 e 10 che hanno introdotto la possibilità di ordinare l'allontanamento e vietare l'accesso a determinati spazi a soggetti che si sono resi responsabili di condotte che impediscono l'accessibilità o la fruibilità di tale aree.

Essendo competenza comunale (v. direttiva n. 11001/123/111 del 18 luglio 2017 Ministero degli interni) quella di regolamentare le zone in cui è possibile applicare tale disposizione, *“In sede di COSP presso la locale Prefettura, sono state valutate e condivise le aree da assoggettare alla disciplina degli artt. 9 e 10 del D.L. 14/2017, secondo le indicazioni dell'art. 5 del medesimo D.L.”* indicando nell'art.5bis del Regolamento quali aree a rischio, quella interna alle mura cinquecentesche, in quanto presenti istituti scolastici, musei, università e chiese e le aree verdi pubbliche.

Il Regolamento è stato ulteriormente integrato e modificato negli articoli inerenti la sicurezza urbana:

- introduzione dell'art. 9 c.2 lett. k) divieto di detenzione e abbandono di bottiglie e recipienti in vetro aperti all'interno delle mura cinquecentesche;
- modifica dell'art. 10 *“Accattonaggio” “al fine di conformarsi al consolidato orientamento della Corte Costituzionale e a un recente pare del Consiglio di Stato”*, con l'abrogazione dell'ipotesi di mendicizia *“semplice”* (senza petulanza e molestia);
- modifica dell'art. 11 *“Prestazioni sessuali a pagamento”* a seguito di pronunciamento del TAR del Veneto al fine di rendere l'articolo più conforme ai principi di tassatività e determinatezza.

I Regolamenti di polizia urbana sono stato affiancati da numerose ordinanze sindacali emanate ai sensi dell'articolo 50, comma 5, del D. Lgs. 267/2000 che, in parte sono state integrate nel Regolamento stesso (contrasto di prostituzione su strada, uso di sostanze stupefacenti o psicotrope e divieto di detenzione di bevande alcoliche fuori dai plateatici) e in parte sono state reiterate nel corso degli anni senza mai esservi integrate. Si pensi in particolare all'ordinanza 4/2014 più volte reiterata, relativa al divieto di

consumo di bevande alcoliche in area pubblica in zona stazione, o alla 12/2015 relativa alla limitazione dell'orario di apertura delle attività commerciali e artigianali in zona stazione. L'ultima ordinanza sindacale di nostro interesse è la 33/2022 che vietava la vendita per asporto di bevande alcoliche oltre le ore 20.00 in zona centro. Come si può notare si tratta in particolare di misure volte al contrasto dell'abuso di alcool in area pubblica o di limitazione di alcune attività al fine di ridurre il rischio di problematiche nelle zone della città ritenute più problematiche (stazione, zona centrale).

2.4 La Polizia Locale di Padova

Il Corpo di Polizia Locale di Padova prende origine con l'adozione dello Statuto approvato dall'ente comunale in data 21 novembre 1868 che recitava *“Dal momento della formazione del Corpo, la cittadinanza tutta disporrà di una forza organizzata localmente per fare rispettare le normative in fatto di Polizia urbana occupandosi di annona, igiene, pesi e misure, polizia dei mercati, polizia stradale, all'ornato, agli incendi, all'illuminazione, all'anagrafe ed alle informazioni prestando la sua opera di giorno, di notte ed in ogni ora a seconda dei bisogni”*. Inizialmente il Corpo è formato da un Ispettore Capo, due Brigadieri e 18 Guardie Municipali armate. Negli anni successivi vengono apportate numerose modifiche statutarie e dei regolamenti che chiariscono le competenze e le professionalità delle Guardie Municipali che nel 1886 assumono il nome di “Guardie di Città”, nome che manterranno fino al 1898.

Negli anni '20 il Corpo viene ampliato e il nome viene modificato in quello di Vigili Urbani; una rivista dell'epoca scriveva *“non v'è dubbio che tale denominazione rispecchia in modo più esatto le funzioni che nelle grandi città sono oggi assolte dagli Agenti comunali di polizia, in quanto hanno assunto il carattere peculiare della vigilanza su tutta la vita cittadina nei riflessi dell'annona, dell'igiene, della polizia, della circolazione ecc..., perdendo gran parte del carattere repressivo, per acquistare invece quello più educativo, informato a concetti di prevenzione...così è sembrato opportuno, sotto tutti gli aspetti, introdurre anche nei regolamenti di questo Comune la denominazione di Vigili Urbani che è stata adottata da altre grandi Città d'Italia”*. (tratto dalla rivista "Padova" 1928).

Durante il fascismo i Vigili dipenderanno dal Podestà e verrà loro richiesta l'iscrizione alle associazioni di partito; inoltre maggiori saranno i controlli di natura politica e le epurazioni a cui saranno sottoposti.

La Seconda Guerra Mondiale sconvolgerà nuovamente i ranghi dei Vigili, alcuni perderanno la vita o verranno fatti prigionieri e altri riceveranno encomi e decorazioni. Durante la guerra si farà ricorso a vigili "ausiliari", arrivando ad utilizzarne fino a 60 unità. Dopo la guerra il Corpo verrà ampliato raggiungendo le 170 unità nel 1948 distribuite sul territorio con una articolazione in "Zone" che rimarrà fino al 1986: 1 Centro, 2 Nord, 3 Sud, 4 Servizi speciali (vigilanza annonaria, reparto informativo, drappello motociclistico).

L'aumento del personale sarà costante crescendo fino alle attuali circa 300 unità e la denominazione passerà da Polizia Urbana a Polizia Municipale fino all'attuale Polizia Locale.

In un'ottica di presidio del territorio, dalla metà degli anni Novanta verrà valorizzata la figura del c.d. 'vigile di quartiere'. con compiti non solo di controllo del territorio ma anche di ascolto, con il fine di favorire la ricostituzione di relazioni tra residenti e amministrazione, oggi raccolti nella squadra polizia di prossimità e suddivisi per quartieri.

Negli ultimi decenni, proprio al fine di rispondere a maggiori esigenze di garantire la sicurezza urbana, il Corpo è stato integrato dalla Squadra Interventi speciali dedicata agli sgomberi di immobili occupati o alla gestione di situazioni di degrado quali commercio abusivo, spaccio, accattonaggio e bivacchi; la stessa comprende anche la presenza di unità cinofile per la ricerca di sostanze stupefacenti.

Dagli anni 2000 inoltre la Polizia locale di Padova svolge servizi a turni sulle 24 ore al fine di garantire la sua presenza anche negli orari serali e notturni, nonché in tutti i fine settimana e nei giorni festivi; il servizio è garantito quindi 365 giorni all'anno, 24 ore su 24.

Al 15 dicembre 2022 il numero di occupati nel settore polizia locale del Comune di Padova è di 295 unità di cui 257 agenti e ufficiali di polizia locale e 38 istruttori amministrativi e operai; gli stessi sono suddivisi in vari reparti:

- reparto servizi di staff (personale, gestione autoparco e strumentazioni tecniche, servizi informatici e videosorveglianza, esposti e accesso atti, procura, educazione stradale, protocollo)
- segreteria comandante /risorse economiche e finanziarie
- reparto polizia di prossimità (zona sud 25, zona centro 36, zona nord 30)
- centrale operativa e programmazione servizi
- reparto polizia giudiziaria (squadra investigativa 17, controlli abitativi e residenziali 5, sicurezza urbana 17, cinofili 5)
- reparto pronto intervento (squadra motociclisti 27, infortunistica stradale 17, mobilità 8)
- reparto procedure sanzionatorie (sviluppo atti di accertamento, rilevamento violazioni Cds da remoto, contabilità, contenzioso, fermi sequestri e rimozioni)
- reparto polizia amministrativa (squadra attività produttive 12, squadra tutela ambientale ed edilizia 10)

Attraverso il reparto Polizia di Prossimità e il reparto Polizia Giudiziaria vengono perseguiti gli obiettivi previsti dalla legge 48/2017 (decreto sicurezza) quali: la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, le iniziative di dissuasione di occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la promozione del rispetto del decoro urbano e l'eliminazione di fattori di marginalità.

2.4.1 Il reparto Polizia di prossimità

Il reparto Polizia di Prossimità consta di 91 addetti (dati dicembre 2022) suddivisi in tre squadre territoriali:

- squadra centro che effettua il proprio servizio esclusivamente all'interno del quartiere 1 (centro) prevalentemente in forma appiedata nelle aree pedonali e nelle piazze, nonché in forma automontata in zona Santo e Prato della Valle
- squadra nord che effettua il proprio servizio in particolare nel quartiere 2 Arcella nonché nei quartieri di Pontevigodarzere, Torre, Mortise, Altichiero e Sacro Cuore
- squadra sud che effettua il proprio servizio nei rimanenti quartieri

Il personale delle squadre nord e sud operano nel loro territorio al fine di evitare situazioni di degrado urbano e sociale in particolare nei parchi e nelle aree verdi, nonché nelle aree limitrofe alle biblioteche comunali, piattaforme sportive e aree mercatali. Si occupano inoltre della rilevazione degli incidenti stradali a supporto della squadra infortunistica.

Il personale della squadra centro svolge il proprio servizio in forma prevalentemente appiedata nelle aree pedonali e nelle piazze del centro storico, dove effettua un quotidiano monitoraggio dei soggetti dediti al bivacco, all'accattonaggio e alla violazione delle norme del regolamento di polizia urbana. La stessa squadra svolge inoltre quotidiana attività di controllo dell'area dell'Azienda ospedaliera al fine di garantire, oltre la regolare circolazione veicolare, anche il contrasto in forma preventiva e repressiva di comportamenti che destano insicurezza tra gli operatori e i fruitori del polo ospedaliero quali bivacco e accattonaggio statico e dinamico.

2.4.2 Il reparto Polizia Giudiziaria

Il reparto Polizia Giudiziaria è costituito da due squadre: Investigativa e Sicurezza Urbana e da due nuclei: Controlli abitativi e residenziali e Cinofili, il cui obiettivo comune è di contrastare fenomeni di degrado urbano, spaccio di droga, reati predatori, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e allontanamento di persone pericolose.

Il reparto effettua sia indagini delegate dall'Autorità giudiziaria, che attività di iniziativa volte al contrasto del fenomeno di detenzione e spaccio di stupefacenti in particolare nel comparto Stazione, giardini Arena e in tutte le zone della città dove vengono segnalati fenomeni di spaccio e negli appartamenti frequentati da spacciatori e tossicodipendenti (con osservazione, pedinamento e controllo). Nel corso dell'anno 2022 si è proceduto al sequestro di circa 10 kg di sostanze stupefacenti, anche attraverso l'utilizzo dei cani antidroga.

Il reparto gestisce anche il gabinetto di fotosegnalamento per la gestione di cartellini foto-dattiloscopici e l'acquisizione degli A.F.I.S. (Automated Fingerprints

Identification System) in collaborazione con il Gabinetto interregionale della Polizia Scientifica.

Il Nucleo controlli abitativi effettua controlli su problematiche di sovraffollamento e di vicinato e collabora con l'Associazione Granello di Senape per l'attività di mediazione tra i cittadini al fine di conciliare situazioni conflittuali. Di tale collaborazione verrà dato maggior approfondimento nel capitolo 3.

La Squadra Sicurezza Urbana accerta le violazioni al Regolamento di polizia urbana e impartisce ordini di allontanamento in particolare nei quartieri Arcella, Stazione e giardini pubblici dove effettua quotidianamente servizio; viene inoltre impegnata nel controllo dei campi nomadi e nello sgombero di edifici pubblici e privati.

Il reparto svolge servizi in sinergia con la Questura e in ausilio ai vari settori comunali, in particolare con il settore servizi sociali in occasioni di colloqui e incontri con soggetti problematici o in supporto a iniziative rivolte a soggetti in situazione di emarginazione sociale. Infine il personale del reparto esegue i T.S.O. /A.S.O. a seguito di ordinanza di accompagnamento coatto dei pazienti nei servizi psichiatrici dell'Azienda sanitaria locale.

Capitolo 3 - LA MEDIAZIONE URBANA COME RISPOSTA ALLA RICHIESTA DI MAGGIORE SICUREZZA NELLE CITTA'

3.1 Cosa intendiamo con il termine "mediazione": un insieme nebuloso di definizioni e tipologie

La prima definizione ufficiale di mediazione compare nella legislazione italiana all'interno del testo del Decreto Legislativo n. 28 del 4 marzo 2010, che recepisce la Direttiva UE del 2008, e la indica come: *"l'attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa."*

Simili le definizioni che si trovano nella letteratura di settore: l'articolo 33 della Carta delle Nazioni Unite indica la mediazione come *"un mezzo pacifico per la risoluzione delle controversie, in cui un terzo aiuta, con il loro consenso, due o più parti a prevenire, gestire o regolare un conflitto, aiutandole a elaborare un accordo accettabile per entrambe"*⁶; nel 2005 il gruppo Médiation.Net ha proposto la seguente definizione: *"La mediazione è una procedura confidenziale di prevenzione di risoluzione delle tensioni, controversie, conflitti e crisi. Essa raccoglie un approccio*

⁶ "L'article 33 de la Charte des Nations Unies définit la médiation comme un moyen de règlement pacifique des différends. Il s'agit d'un processus consistant pour une tierce partie à aider, avec leur consentement, deux ou plusieurs parties à prévenir, gérer ou régler un conflit en les aidant à élaborer un accord mutuellement acceptable." (Nations Unies 2017) pag 5

"La médiation est un processus confidentiel de prévention et de résolution des tensions, différends, conflits et crises. Elle relève d'une démarche volontaire et fait appel à un tiers médiateur indépendant et impartial, pour permettre aux parties de trouver elles-mêmes une solution équitable et durable" (groupe Médiation-Net, janvier 2005). (Lemoult 2008) pag 113

"Un processus coopératif pour faciliter ou prévenir la résolution d'un conflit par l'intermédiaire d'un tiers (médiateur).... Le médiateur aide les «médians» à communiquer, facilite une issue constructive au conflit. En surmontant les désaccords, établir de nouvelles relations, une «reliance»." (Naprous 2011) pag 9

"...la médiation est un processus de résolution de différends par la restauration d'un dialogue entre les parties (dites médians), dialogue facilité grâce à l'intervention d'un troisième acteur, le médiateur. Le processus de médiation vise à résoudre le différend en modifiant la vision qu'en a chaque partie par un échange réciproque, faisant progressivement évoluer la perception du problème par les médians jusqu'à leur permettre d'en élaborer eux-mêmes la solution. Ce dernier point le distingue fondamentalement des processus plus directifs que sont la conciliation, la négociation et l'arbitrage." (Delcourt & al. 2015)

volontario e fa appello a un terzo mediatore indipendente e imparziale che permette alle parti di trovare esse stesse, una soluzione equa e duratura” ; Ida Naprous, insegnante e mediatrice in ambito scolastico, definisce la mediazione come “un processo cooperativo che facilita la risoluzione o previene il conflitto attraverso l’intermediazione di un terzo (mediatore)...il mediatore aiuta le parti a comunicare, facilita l’esito costruttivo di un conflitto, superando il disaccordo, si stabiliscono nuove relazioni, una “reliance”.

Marie-Odile Delcourt e altri autori danno una definizione di mediazione abbastanza simile, ma specificando cosa la rende diversa da altre tipologie di strumenti: *“la mediazione è un processo di risoluzione delle controversie per la ricostruzione del dialogo tra le parti, che risulta facilitato dall’intervento di un terzo attore, il mediatore. Il processo di mediazione punta a risolvere la controversia modificando la visione di entrambe le parti per uno scambio reciproco, facendo progressivamente evolvere la percezione del problema e permettendo alle stesse di elaborare da sole una soluzione. E’ questo ultimo punto a distinguere la mediazione da processi più guidati come la conciliazione, la negoziazione e l’arbitrato.”*

De Gioia M. e Marcon M., analizzando la direttiva UE del 2008 sulla Mediazione (*Approches linguistiques de la médiation”, Lambert-Lucas, 2016*), fanno una disamina di quelli che sono i caratteri fondamentali della mediazione:

- è un processo
- tale processo deve essere organizzato in maniera libera dalle parti che hanno scelto di ricorrervi
- a volte viene confuso con altri strumenti (conciliazione, arbitro...)
- prevede la presenza delle parti e di un conflitto (reale o potenziale)

Michèle Guillaume-Hofnung, professoressa presso l’Università di Parigi XI e Vice presidente del Comitato dei diritti dell’uomo e delle questioni etiche della Commissione francese per l’UNESCO dal 1995 al 2010, definisce la mediazione come *“...un processo di costruzione e di gestione della vita sociale, per il tramite di un terzo imparziale, indipendente e senza altri poteri a cui l’autorità viene riconosciuta liberamente dalle parti oggetto della mediazione”*.⁷

⁷ Citazione e nostra traduzione di Guillaume-Hofnung, pag. 11-14 fascicolo Unesco “Colloque Médiation- Education et droits de l’homme” 2000 - “on peut définir la médiation comme un processus de construction et de gestion de la vie sociale grâce à l’entremise d’un tiers impartial, indépendant, sans autres pouvoirs que l’autorité que lui reconnaissent librement les partenaires appelés médiateurs ou parfois médiés”
“en effet, pour beaucoup encore, la médiation n’est qu’un mode alternatif de règlement des conflits”
“Le minimum sur lequel s’accordent...le rôle essentiel du tiers..impartial, indépendant et sans pouvoir...la spécificité de la fonction médiation par rapport aux divers modes d’intervention sociale y compris parmi les modes alternatifs de règlement des conflits.”
“...les dispositifs de médiation, surtout les dispositifs institutionnels en tiennent rarement compte.”
“Le médiateur est rarement un vrai tiers...la plupart des médiateurs institutionnels ne sont pas des tiers...font partie de l’administration....le recours à la formule de médiation associative ne garantit pas toujours l’extériorité du médiateur...nombreuses associations sont des démembrements purs et simples de l’administration...associations qui dépendent fonctionnellement et financièrement du pouvoir municipal..la

Pur riconoscendo che *“per molti ancora, la mediazione non è altro che un modo alternativo di gestione del conflitto”* Guillaume-Hofnung fissa quali elementi imprescindibili della mediazione:

- il ruolo essenziale del terzo (imparziale, indipendente e senza potere)
- la specifica funzione della mediazione rispetto alle altre modalità di intervento sociale compresi i modi alternativi di regolazione dei conflitti

Guillaume-Hofnung ammette, però, che questi requisiti minimi spesso non vengono rispettati e sono soprattutto *“i dispositivi istituzionali di mediazione che raramente ne tengono conto”* ad esempio *“il mediatore è raramente un vero terzo”*: la maggior parte dei mediatori istituzionali fanno parte dell'amministrazione pubblica e anche quando si prevede il ricorso alla mediazione tramite associazioni, non sempre la terzietà del mediatore è garantita, perché molte associazioni sono strettamente collegate all'amministrazione da cui dipendono. Il mediatore quindi, anche se fa parte di una associazione, perde la sua indipendenza a causa della dipendenza funzionale e finanziaria dal potere municipale, e anche l'imparzialità non è sempre garantita. Infine la maggior parte dei mediatori istituzionali hanno dei poteri ufficiali che vengono loro riconosciuti, e anche se fanno parte di associazioni, proprio in ragione dei loro legami con le istituzioni, dispongono di un potere indiretto.

Negli anni '90 Jean François Six suddivide la mediazione in base alle sue funzioni in 4 tipologie: la mediazione creatrice di legami, la mediazione rinnovatrice, la mediazione preventiva e la mediazione curativa che aiuta a risolvere i conflitti. E' sulla base di questi concetti che per molti anni la quasi totalità delle dottrine vedeva la mediazione con una funzione regolatrice del conflitto, equiparandola alla conciliazione; in realtà secondo Guillaume-Hofnung *“la mediazione non si limita a regolare i conflitti, ma la sua funzione di creazione o rinnovamento dei legami sociali è riconosciuta e ricercata e presenta un interesse evidente nella vita comunitaria delle città”*.

Inoltre, aggiunge: *“Il termine mediazione crea una illusione di innovazione, ma se viene ben utilizzata essa ha un vero potenziale di innovazione sociale... questo potenziale riguarda tutti i settori della vita sociale, dalla sfera più intima, quella della famiglia, a quella più ampia, la mediazione di coesione sociale, ma anche quella praticata nelle aziende pubbliche o private, nelle case di cura o nel settore giudiziario”*

plupart des médiateurs institutionnels ont des pouvoirs officiels...,mais de nombreuses associations se réclamant de la médiation citoyenne disposent, en raison de leur lien avec les institutions, d'un pouvoir induit.”

“..la médiation ne se limite pas au règlement des conflits, sa fonction de création ou de dévotion du lien social est reconnue et recherchée. Pour vivre ensemble en ville, elle présente un intérêt évident.”

“Le mot médiation crée une illusion d'innovation, alors que bien utilisé il port un vrai potentiel d'innovation sociale....Ce potentiel concerne tous les secteurs del la vie sociale, de la sphère la plus intime, celle de la famille, à la plus large, la médiation de cohésion sociale, mais aussi celle de l'entreprise publique ou privée, des établissements de soins, ou du secteur judiciaire.” (Guillaume Hofnung 2012 – De Gioia 2014) pag 16

Possiamo concludere dicendo che dare una definizione esaustiva di “mediazione” è un compito tutt’altro che facile, tenuto conto che non esiste una sola mediazione, ma tanti tipi di mediazione che si sviluppano in ambiti molto diversi (linguistica, culturale, scolastica, giudiziaria, istituzionale, urbana, sociale, sanitaria...) seppur tutti collegati al fatto che si tratta di rapporti in ambito sociale, che per loro natura sono difficilmente classificabili e definibili con concetti e definizioni standard.

3.2 Perché applicare la mediazione in ambito urbano?

Nei prossimi paragrafi ci concentreremo in particolare su un tipo di mediazione, quella sociale applicata all'ambito urbano che, nel corso del Seminario europeo di Créteil organizzato nel 2000 è stata così definita: *“la mediazione sociale è un processo di creazione e di riparazione dei legami sociali e di regolazione dei conflitti nella vita quotidiana, in cui un terzo imparziale e indipendente, organizza degli scambi di opinioni tra le persone o con le istituzioni, per aiutarli a migliorare una relazione o risolvere un conflitto esistente”*.⁸; la finalità di tali esperienze è quella di *“migliorare le relazioni tra vicini, tra culture e tra utenti e istituzioni”*

Michel Wieviorka, sociologo francese, nel testo *“La mediazione sociale e la città”*⁹ spiega in maniera chiara quali sono i motivi che hanno portato i temi locali, della città e del territorio al centro delle preoccupazioni politiche attuali. A suo parere *“...le spinte all'urbanesimo moderno hanno accelerato i movimenti di razionalizzazione della città intrapresi nel XIX secolo, imponendo spesso l'ordine e la legalità a sfavore dell'aspetto umano, aumentando un sentimento di perdita, una impressione di degenerazione degli spazi urbani... i grandi agglomerati sono ormai percepiti come dei problemi.”* Di conseguenza, sono numerose le forme di azione municipali messe in atto per e con i cittadini in quanto si ritiene che *“la partecipazione dei cittadini rappresenti un elemento fondamentale in queste iniziative”*. Secondo l'autore le diverse proposte sono messe in atto secondo due logiche complementari: una utilizza l'intervento sociale e la gestione

⁸ *“La médiation sociale est un processus de création et de réparation du lien social et de règlement des conflits de la vie quotidienne, dans lequel un tiers impartial et indépendant tente, à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions, de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose”* - définition adoptée en 2000 lors du Séminaire européen à Créteil (Finat & Pont 2020) pag 412

“...les expériences menées en Europe et dans le monde visant à améliorer les relations entre voisins, entre cultures ou entre usagers et institutions.” Claude Bartolone dans le Rencontres nationales des acteurs de la ville Paris-Créteil 2000

⁹ *“La médiation sociale et la ville”* pag. 25-27 di *“La médiation. Une comparaison européenne”*

“Les poussées de l'urbanisme moderniste qui ont accéléré le mouvement de rationalisation de la ville entrepris au XIXe siècle, imposant le plus souvent l'ordre et la régularité au détriment de l'aspect humain, ont attisé un sentiment de perte, une impression de dégénérescence de l'espace urbain. Les grands ensembles...sont désormais perçus comme des problèmes.”

“Les quartiers en difficulté reflètent néanmoins les transformations globales de la société. Ce n'est plus le rapport entre ouvrier dominé et employeur dominant qui structure la question sociale, mais l'accès aux biens culturels, technologiques et de consommation.”

“La concentration des problèmes sociaux dans certaines zones de la ville va de pair avec la construction d'une image négative des quartiers en difficulté, ce qui conduit en partie à une intériorisation de la stigmatisation par les habitants de ces espaces urbains...l'image des zones sensibles...parangon du malaise social, permet de canaliser et de mettre à distance les angoisses sociales de la société.”

dei problemi attraverso la mediazione, la comunicazione e il partenariato e ha un ruolo di interfaccia tra la politica e la società civile; l'altra, al contrario, rivendica le competenze tecnologiche e scientifiche per trattare problemi tecnici come l'inquinamento dovuto alla circolazione. Queste due dimensioni si articolano in maniera differente nei vari paesi europei. L'autore fa inoltre un'analisi storica dell'evoluzione di quella che viene definita "questione sociale" e che, a partire dagli anni '80, si è spostata dagli scioperi operai e dall'azione sindacale verso i problemi delle città, dei sobborghi e dei disordini urbani. Per Wieviorka *"i quartieri difficili non fanno altro che riflettere le trasformazioni globali della società. Non è più il rapporto tra l'operaio sfruttato e il padrone dominante a caratterizzare la questione sociale ma l'accesso ai beni culturali, tecnologici e di consumo."* ed essi sono sentiti quasi come una necessità sociale infatti: *"la concentrazione dei problemi sociali in certe zone della città va di pari passo con la costruzione di una immagine negativa dei quartieri in difficoltà che porta a una stigmatizzazione da parte degli abitanti di questi spazi urbani"* e conclude *"l'immagine di zone sensibili, modelli di disagio sociale, permette di canalizzare e di tenere a distanza le angosce sociali della società"*.

Fathi Ben Mrad, professore di sociologia all'Università di Metz (Francia), nel suo testo *"La mediazione sociale: tra risoluzione di conflitti e sicurezza urbana"*¹⁰, analizza in maniera ampia il tema della mediazione sociale, specificando gli ambiti in cui essa viene utilizzata e le relative modalità.

¹⁰ Fathi Ben Mrad: "La médiation sociale: entre résolution des conflits et sécurisation urbaine"

"...elle a pour cadre contextuel une situation urbaine dite difficile (problème de délinquance, forte proportion de chômeurs, surreprésentation de populations immigrées, insalubrité de l'habitat collectif..) Le repli social, la crainte de l'autre, le sentiment d'insécurité, le jeu avec les règles de civilité sont désormais les habituels constats portés sur ces quartiers fragilisés."

"...la médiation sociale traite prioritairement des actes d'incivilités portant sur les biens et les personnes ainsi que de certains actes de délinquance pouvant faire l'objet de poursuites pénales."

"...d'une quasi-impossibilité de l'application des règles de droit: absence de preuves, absence de signalement ou de prise en compte de ce signalement par les autorités compétentes, indétermination des personnes mises en cause... d'autre part, la nature des différends est plus proche de comportements sociaux que délinquants: rassemblement de jeunes dans certains lieux du quartier créant ainsi des nuisances de différentes natures, provocations verbales et physiques, injectives..."

"Les services de police ne jouent d'ailleurs qu'un rôle très limité pour faire face à ces conflits qui révèlent souvent un manque de dialogue entre habitants. Ce rôle se cantonne le plus souvent à un rappel des règles de bon voisinage suivi d'un rappel des conséquences répressives en cas de récidive...l'incivilité renvoie à des comportements plus proches d'une transgression des normes de cohabitations communément admises que d'une transgression de la norme pénale...à la limite de la légalité, ..pour lesquels le plus souvent il n'existe pas de dépôt de plaintes."

"Ces actes d'incivilité ont toutefois pour effet de conforter les exaspérations et les jugements à l'égard des auteurs supposés ou réels. Il participent à favoriser les sentiments plus ou moins diffus d'insécurité et contribuent ainsi à renforcer les processus de stigmatisation sociale en direction des quartiers où ces phénomènes seraient plus observables qu'ailleurs."

"Réfutant les approches purement dissuasives et répressives, tendant à mettre à l'écart les personnes concernées, les principes de médiation affirment au contraire que la participation des protagonistes à la résolution de leurs différends et à la restauration des liens sociaux permet de réduire ces actes d'incivilité. La médiation apporte une réponse en montrant qu'il n'existe pas réellement d'instrument de lutte contre ces phénomènes d'incivilité sans l'implication des protagonistes."

Secondo l'autore la mediazione sociale è utile *“in una situazione urbana difficile con problemi di delinquenza, un'alta percentuale di disoccupati, un'alta presenza di immigrati, dove la paura dell'altro e l'insicurezza sono oramai costanti...in un ambiente urbano qualificato come illegale”*, e ha lo scopo di trattare principalmente *“atti di inciviltà su cose e persone, nonché atti di delinquenza che potrebbero essere oggetto di procedimenti penali”*. Nel testo viene inoltre analizzato il motivo per cui, atti che sarebbero potenzialmente perseguibili penalmente, vengono invece trattati attraverso la mediazione sociale: infatti si tratta di atti che, pur avendo una qualificazione giuridica, possono essere difficilmente sanzionati per *“una quasi impossibilità di applicazione delle regole del diritto: assenza di prove, assenza di segnalazioni o mancata presa in carico delle segnalazioni da parte delle autorità competenti, indeterminatezza degli autori dei fatti...”*; inoltre spesso si tratta di problematiche identificabili più come *“comportamenti asociali che delinquenziali ad esempio il ritrovo di ragazzi in certi luoghi di quartiere che crea fastidi di diversa natura come provocazioni verbali o invettive...”*. E' interessante notare come Ben Mrad sottolinei che, in tale contesto, *“i servizi di polizia non possono che giocare un ruolo molto limitato nell'affrontare questi conflitti che spesso consistono in una mancanza di dialogo tra i cittadini. Il loro ruolo si limita spesso a ricordare quelle che sono le regole di buon vicinato, richiamando inoltre quelle che sarebbero le conseguenze repressive in caso di recidiva.”*. Inoltre, le forze di polizia avrebbero in ogni caso, un limitato spazio di azione di fronte ad atti di inciviltà che sono da qualificare più come *“un mancato rispetto di norme di coabitazione comunemente accettate che una vera e propria trasgressione di norme penali...si tratta di atti al limite della legalità...per i quali spesso non vi neppure la possibilità di procedere con una denuncia penale”*.

Il problema è che questi atti di inciviltà hanno l'effetto di *“exasperare il giudizio nei confronti degli autori supposti o reali e...favoriscono un sentimento più o meno diffuso di insicurezza, contribuendo a rafforzare il processo di stigmatizzazione sociale di certi quartieri dove questi fenomeni saranno più osservati di altri”*. In questo contesto si preferisce quindi applicare la mediazione sociale che *“rifiuta gli approcci puramente dissuasivi o repressivi che tendono a creare un ulteriore divario tra le parti; i principi della mediazione affermano al contrario che la partecipazione dei protagonisti per giungere alla risoluzione dei loro conflitti, ricreando legami sociali, permette di ridurre questi atti di inciviltà...la mediazione dimostra che non esiste un reale strumento di lotta contro certi fenomeni di inciviltà senza il coinvolgimento dei protagonisti”*.

Ben Mrad sottolinea come, al di là della mediazione occasionale praticata da certi professionisti nel corso del loro lavoro (amministratori di condominio, assistenti sociali, poliziotti...), i mediatori sociali svolgono la loro funzione in ambito urbano concentrandosi in particolare su due tipologie di intervento:

- risoluzione dei conflitti esistenti (in caso di conflitto reale e manifesto, ha funzione riparatrice sulla logica del bottom up ed è gestito soprattutto a livello locale; ha l'obiettivo di evitare soluzioni di ordine giuridico che porterebbero solo ad aggravare le controversie, e si basa sulla volontà e sulla partecipazione delle parti; il mediatore ha la funzione di aiutare le parti a regolare il conflitto

basandosi su principi di equità, neutralità e responsabilizzazione, e di realizzare dei protocolli di accordo con le future regole di coabitazione)

- prevenzione del conflitto, indicazione di condotte civili e ripristino del sentimento di sicurezza (si tratta di una mediazione sociale che riguarda conflitti che ancora non si sono manifestati e che ha come scopo la lotta contro l'esclusione e l'assenza di comunicazione nei quartieri difficili, essa è gestita a livello nazionale con logica top down per il miglioramento delle relazioni sociali ed è basata su attività di animazione a livello sportivo, culturale ed educativo, il dialogo tra i cittadini e le istituzioni e la presenza dissuasiva in aree sensibili; vi è quindi una dimensione preventiva, relazionale e securitaria che hanno insieme l'obiettivo di rinforzare i legami sociali e migliorare la socialità tra le persone; in questo ambito i mediatori esercitano la loro attività di richiamo delle regole di buona condotta all'interno delle strutture pubbliche come scuole, piscine, municipi e nei trasporti pubblici)

Secondo Martine Ayme, responsabile della missione "Emploi jeune" alla Direction générale de la police nationale (Ministero interni francese), *"nei territori urbani e nei quartieri difficili, i servizi di mediazione sociale, permettono di ricreare legami sociali e soprattutto permettono un miglior dialogo sia tra i differenti gruppi di cittadini che tra le istituzioni e i cittadini stessi"*. In relazione ai Contratti locali di sicurezza "Contrats locaux de sécurité" predisposti dai prefetti, procuratori della repubblica e sindaci, Ayme sottolinea la necessità di mettere in campo altre forze oltre a quelle di polizia. *"...la sicurezza, in una ottica cittadina, non è affare dei servizi di polizia ma di tutti... la sicurezza e la tranquillità sono diritti imprescrittibili ed è necessario che tutti collaborino e contribuiscano alla sua definizione nonché al suo miglioramento, trovando insieme delle soluzioni"* in quanto *"i sindaci e gli agenti municipali sanno bene che le aspettative della popolazione nei confronti dei comuni sono enormi e tendono a crescere"*. Secondo Ayme, unendo le necessità di sicurezza sociale e la necessità dei giovani di lavorare, *"si possono creare delle attività che vengano affidate ai giovani perché riempiano gli interstizi esistenti e riportino la comunicazione nella società"* ¹¹

Così come avviene in Italia, anche in Francia sono gli amministratori locali stessi che si sono resi conto che il sentimento di insicurezza nei loro territori è superiore all'insicurezza reale e che esso non dipende dalla delinquenza reale, ma deriva da una

¹¹ Citazione e nostra traduzione del testo di cui sopra *"...dans les territoires urbains et dans les quartiers dits en difficulté, en matière de médiation sociale et de services, permettant de recréer, de restaurer le lien social et surtout de permettre un meilleur dialogue entre, sot différents groupes de la population, soit entre institutions et population"*

"...la sécurité, la sûreté, la tranquillité sont des droits imprescriptibles et donc il fallait que tout le monde collabore et contribue à la fois à la définition de cette sécurité mais aussi au fait qu'elle s'améliore tous les jours et que l'on trouve tous ensemble, en partenariat, des solutions."

"Les maires ou les agents municipaux savent bien que les attentes de la population vis-à-vis de la mairie sont énormes et ont tendance à croître"

"..puisque il y a des besoins non satisfaits en matière de tranquillité publique, en matière de lien social, on pourrait créer des activités qui seraient confiées à des jeunes, pour qu'ils remplissent les interstices et qu'ils restaurent la communication dans la société."

sensazione di esclusione, di ingiustizia e di essere lasciati a sé stessi, rafforzato dall'idea di abbandono da parte dei poteri pubblici. E proprio con l'intento di combattere questo sentimento di insicurezza che viene messo in atto il servizio di mediazione sociale. Secondo Grégoire Turkiewicz del "Consiglio intercomunale della prevenzione della delinquenza" di Angoulême, questo servizio deve prevedere la legittimità degli operatori di fare, nonché la loro indipendenza e neutralità, pur sottolineando che la mediazione non deve sostituirsi alla necessaria regolamentazione sociale messa in atto dal potere pubblico. I mediatori non sono solo al servizio di una istituzione ma dell'insieme della collettività; essi intervengono prima delle istituzioni, analizzando il caso: se vi sono le condizioni per operare la mediazione essi operano, altrimenti passano il caso alle istituzioni tradizionali. I mediatori hanno come missione la lotta contro il sentimento di insicurezza, non contro l'insicurezza reale che rimane in carico ai poteri pubblici. Si tratta di un lavoro di informazione, spiegazione, messa in relazione tra le persone e analisi al fine di trovare un compromesso che rispetti i diritti e i doveri di ognuno. I mediatori possono operare in varie situazioni di disagio:

- con anziani che hanno difficoltà a volte a comprendere le necessità pubbliche o altrui, il lavoro del mediatore in questo caso è di trovare soluzioni che permettano l'esecuzione dei lavori previsti senza creare eccessivo disagio alla persona anziana;
- scontri tra le diverse culture perché spesso non si conoscono le necessità altrui, il compito del mediatore è di capire le usanze, tradizioni, necessità delle parti e di trovare soluzioni affinché sia possibile garantire una corretta e serena convivenza;
- interventi di pulizia di aree private che creano disagio al vicinato ma su cui in cui le forze di polizia non possono operare, il compito del mediatore è di capire le necessità di chi vive in condizioni di disordine/sporcizia e convincerlo/aiutarlo a riportare l'area in condizioni di abitabilità;
- conflitti di vicinato con denunce reciproche su cui la polizia non riesce a trovare soluzioni, il mediatore è quello di riportare il dialogo tra le persone impegnando le stesse a rispettarsi e a vivere in maniera civile e rispettosa l'uno dell'altro.¹²

Claude Bartolone, ministro francese delegato agli enti locali, nel testo pubblicato su "Colloquio mediazione – educazione e diritti dell'uomo per vivere insieme in città"¹³

¹² Citazione e traduzione del testo di Grégoire Turkiewicz pag. 45-47 del fascicolo Unesco "Colloque Médiation-Education et droits de l'homme" di Guillaume Hofnung 2000

"...les problèmes de sentiment d'insécurité étaient supérieurs à l'insécurité réelle sur ces communes. Le sentiment d'insécurité ne provenait pas forcément de la délinquance mais venait d'un sentiment d'exclusion, d'injustice, de laisser pour compte, ce qui renforçait l'idée que les pouvoirs publics les abandonnaient."

"...les ALMS ne seraient pas au service d'une institution mais de l'ensemble de la collectivité...les ALMS interviennent réellement en amont de toutes institutions...analyse et rebondit sur le cas, s'il est en mesure de faire de la médiation l'opère, sinon il passe le relais aux institutions traditionnelles."

"...les missions des ALMS s'organisent autour de la lutte contre le sentiment d'insécurité et pas contre l'insécurité...ces missions sont essentiellement un travail d'information, d'explication, de mise en relation, d'analyse puis de recherche de compromis dans le respect des droits et des devoirs de chacun"

¹³ Testi tratti da "Colloque Médiation-Education et droits de l'homme pour vivre ensemble en ville" di Guillaume-Hofnung in cui Claude Bartolone porta il suo contributo quale ministro delegato agli enti locali.

di Guillaume-Hofnung ritiene che *"la mediazione sia davvero essenziale nelle città. La città è il luogo di concentrazione dei cittadini che devono imparare a coesistere ma soprattutto a costruire collettivamente un destino comune..."* infatti *"...la mediazione...sviluppa la tolleranza ricercando le modalità attraverso cui ognuno trovi il suo posto nella società"*. Le tensioni nascono in particolare nei quartieri popolari e nel rapporto quotidiano degli abitanti con i servizi pubblici dove le occasioni di incomprensione e di tensione sono frequenti. Accade infatti che l'utente si perda nei labirinti amministrativi e si senta impotente e che l'impiegato pubblico subisca una aggressività ritenuta non meritata. Il *"sentimento di ingiustizia mina profondamente la vita dei nostri quartieri"* dove il rischio di arbitrarietà viene percepito non solo nei servizi di polizia e di giustizia ma in tutte le relazioni quotidiane con il pubblico, dove il bisogno di mediazione è percepito proprio in relazione a queste tensioni che si creano ogni giorno.

"...la médiation est tellement essentielle à la ville. La ville est le lieu de concentration des populations qui doivent apprendre à co-exister mais surtout à construire collectivement un destin commun.... la médiation...développe la tolérance en recherchant les moyens pour que chacun trouve sa place dans la société".

"Ce sentiment d'injustice mine profondément la vie de nos quartiers..."

3.3 La mediazione sociale in Francia: una galassia di mediatori ¹⁴

I flussi migratori verso la Francia sono stati maggiori rispetto a quelli italiani e hanno contribuito durante la crisi petrolifera del 1975 ad aggravare la situazione sociale, portando ad alti tassi di disoccupazione che hanno colpito soprattutto le famiglie già in difficoltà e gli immigrati. Per affrontare questa situazione la Francia decise di decentralizzare le politiche sociali sgravando lo Stato centrale e distribuendo le funzioni sui dipartimenti (le istituzioni locali che corrispondono alle nostre province).

Nel 1982 con la *Politique de la Ville* vengono individuate le “zone urbane sensibili” e vengono stanziati ingenti finanziamenti per riqualificare quartieri e zone sensibili ed economicamente svantaggiate, concentrandosi sui settori del collocamento, diritto alla casa, istruzione, sanità e pubblica sicurezza. Tra la fine degli anni ‘80 e l’inizio degli anni ‘90 nascono spontaneamente nuovi attori sociali denominati “grands frères” (grandi fratelli), persone provenienti da quartieri sensibili che lavoravano nei trasporti pubblici o per strada al fine di sensibilizzare i cittadini al mantenimento di un comportamento civile. Vi furono però problemi di reclutamento e di mancanza di formazione adeguata, nonché il mancato riconoscimento di questa figura da parte delle istituzioni pubbliche e ciò creò un grande risentimento tra gli operatori. Negli anni ‘80 emerse anche la figura delle “femmes relais”, donne di varie origini/etnie, organizzate in associazioni che, in base alle loro esperienze personali e alla conoscenza della loro cultura di origine e di quella del paese ospitante, aiutavano gli abitanti del quartiere a sbrigare le pratiche amministrative presso gli uffici competenti, pur senza essere riconosciute dalle istituzioni pubbliche.

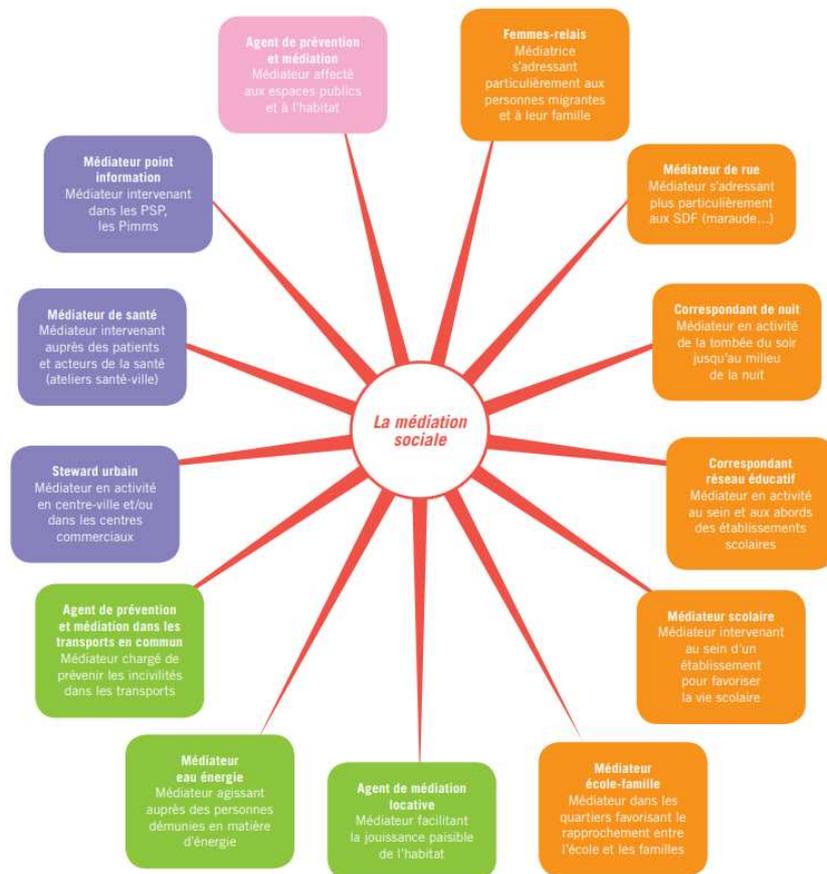
Basandosi su queste esperienze nate spontaneamente lo Stato francese decise di creare una figura professionale denominata “*adultes-relais*” basata sul “saper-essere” e “saper-fare” e sulla vicinanza alle persone in difficoltà; venivano erogati finanziamenti pubblici alle strutture che proponevano progetti di mediazione che vennero creati in ambito sanitario, educativo, nei trasporti pubblici e presso i centri di mediazione giuridica.

Il seminario europeo “Mediazione sociale e nuove modalità di risoluzione dei conflitti della vita quotidiana” tenutosi a Creteil nel 2000, oltre a dare una definizione condivisa di mediazione, ha stimolato varie iniziative in tale ambito in Francia a partire dalla redazione nel 2001 della Carta deontologica della mediazione, nonché l’individuazione dei campi di intervento della mediazione: sociale, culturale, urbana, educativa e interpretariato e alla nascita di corsi di formazione professionale con diplomi riconosciuti in tutta l’Unione europea.

¹⁴ Espressione tratta dalla “Guide d’évaluation de l’utilité sociale de la médiation sociale” edita dal Comité Interministériel des Villes in cui vengono elencati tutti i mediatori che operano in ambito sociale e urbano come una “galaxie des médiateurs”.

Nel 2008 il governo francese riconosce il progetto pilota sulla mediazione DGAS e nel 2009 formalizza la Guida sulla mediazione che elenca una “galassia di mediatori” che hanno il ruolo di operare in ambito urbano.¹⁵

La “politique de la ville” è stata progressivamente costruita attraverso la creazione di un ministero nel 1991, una architettura amministrativa prima centralizzata e poi accompagnata da agenzie: una dedicata al rinnovo urbano (ANRU) e l’altra alla coesione sociale e alle pari opportunità (ACSé), degli organismi nazionali interministeriali (Délégation Interministérielle à la Ville e Comité Interministériel des Villes) e consultivi (Conseil national des villes)¹⁶. Questi organi gestiscono i funzionari nazionali e territoriali che operano nei vari ambiti. Vi sono poi le iniziative di mediazione gestite a livello locale da parte degli enti territoriali sia attraverso l’assunzione diretta, che attraverso azioni di partenariato stipulate con associazioni locali.



¹⁵ informazioni tratte dal testo introduttivo della "Guide d'évaluation de l'utilité sociale et de la médiation sociale edita dal CIV pag 13 e 14

¹⁶ Brigitte Raynaud "La solidité conceptuelle, un gain pour les politiques publiques en matière de médiation" nel testo "Approches linguistiques de la médiation"

"La politique de la ville s'est progressivement construite avec une administration, un ministère créé en 1991, une architecture administrative d'abord centralisée puis accompagnée d'agences, l'une dédiée à la rénovation urbaine (ANRU) l'autre à la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), des instances nationales d'une part interministérielle, la Délégation Interministérielle à la ville suivie du Comité Interministériel des villes et d'autre part consultative, le Conseil national des villes "

Come si può notare si tratta di numerose figure che operano in ambiti molto diversi:

- Le "*femmes-relais*" che prendono il nome dalle donne dei villaggi africani che venivano istruite sul corretto uso dell'acqua in modo da poterlo insegnare agli altri, sono, come già indicato, un gruppo di donne che spontaneamente iniziarono a fornire le loro conoscenze a favore di vicini o conoscenti della propria etnia al fine di sbrigare pratiche amministrative; nel 1988 queste donne si riuniscono in una associazione che cerca di migliorare la situazione delle donne immigrate e delle famiglie in generale, attraverso la mediazione sociale e culturale. Solo nel 2000 il ruolo delle *femmes relais* viene riconosciuto a livello governativo riuscendo così a far accrescere e professionalizzare il proprio team;
- Gli "*agent de prévention et médiation*" e i "*médiateur de rue*" sono mediatori urbani che operano nel contesto locale a contatto con i cittadini e hanno il ruolo di calmare i conflitti, ascoltare i cittadini quando incontrano difficoltà originate dalla città, dai suoi servizi, dalle iniziative prese (o dall'assenza di iniziative) da parte dell'amministrazione; la loro funzione è di ascoltare e cercare soluzioni alle tante domande e problemi affrontati dagli abitanti di una città; non hanno potere decisionale, né amministrativo, né giudiziario; devono saper anticipare e lavorare a monte delle decisioni comunali e informare i cittadini sui progetti in corso; lavorano in particolare nei quartieri difficili stando a stretto contatto con le amministrazioni, le associazioni e i servizi; la loro attività è varia e può consistere nell'accompagnare un giovane che è scappato da casa, trovare una soluzione ad atteggiamenti aggressivi di cittadini nei confronti dei loro vicini, intrattenere relazioni con i giovani che non sanno come trascorrere il loro tempo libero, gestire situazioni di difficoltà per le persone senza fissa dimora; il loro ruolo è quello di risolvere difficoltà relazionali, intra-familiari o di vicinato; è prevista la loro formazione attraverso un master;
- I "*correspondant de nuit*" (corrispondenti notturni) sono agenti muniti di pettorina di riconoscimento che assicurano una presenza negli spazi pubblici al fine di prevenire i conflitti e svolgere un ruolo di mediazione; svolgono 3 tipi di missioni: monitoraggio tecnico e residenziale segnalando malfunzionamenti (strade, illuminazione, pulizia, pericoli imminenti...) ai servizi tecnici; monitoraggio sociale attraverso l'ascolto di persone vulnerabili al fine di fornire loro informazioni e indirizzare le persone ai servizi sociali; prevenzione e soluzione di piccoli conflitti tra utenti dello spazio pubblico (inquinamento acustico, richiamo delle regole di fronte a comportamenti incivili...); inoltre hanno il compito di indirizzare gli utenti, in base alle loro esigenze, ai servizi competenti (servizi sociali, club di prevenzione, ecc);
- Gli "*agent de prévention et médiation dans les transports en commun*" lavorano per conto delle aziende di trasporto al fine di assicurare tranquillità ai viaggiatori: forniscono informazioni ai passeggeri, regolano il loro flusso dando particolare attenzione alle persone vulnerabili, prevengono disturbi agli autisti e ai

controllori se necessario, monitorano le infrastrutture comunicando qualsiasi anomalia riscontrata durante i loro viaggi al fine di prevenire danneggiamenti, identificano oggetti ingombranti o pacchi abbandonati, in caso di pericolo di incidente, pericolo per le persone e le attrezzature avvisano immediatamente i servizi di emergenza (vigili del fuoco, polizia); intervengono su autobus, tram, metropolitane, treni e stazioni;

- Gli “*steward urbain*” operano per le strade dei centri urbani e perseguono varie missioni: facilitano la vita ai residenti, negozianti, clienti, guidano e consigliano e visitatori della città, aiutano le persone con mobilità ridotta a muoversi in città, aumentano la sensazione di sicurezza con la loro presenza e il monitoraggio delle inciviltà, migliorano l’immagine del centro urbano migliorando la qualità dell’ambiente (bidoni della spazzatura troppo pieni, scarico abusivo di rifiuti, infrastrutture pubbliche sporche o danneggiate..), gestiscono in collaborazione con il comune le iniziative organizzate nei centri delle città, danno informazioni ai commercianti e clienti su date e organizzazioni di eventi, raccolgono informazioni statistiche su quante persone frequentano la città, i negozi abbandonati, il grado di soddisfazione e le aspettative di cittadini e commercianti in modo da fornirle all’amministrazione locale;

Vi sono poi figure che operano la mediazione in ambiti ben specifici come la scuola, l’energia, la sanità e che hanno il ruolo di favorire un buon approccio tra gli utenti e le strutture pubbliche che forniscono servizi al fine di evitare o di ridurre i conflitti che vi si potrebbero creare. Tra questi troviamo il “*médiateur scolaire*” (mediatore scolastico), il “*médiateur école-famille*” (mediatore scuola-famiglia), l’*agent de médiation locative*” (agente di mediazione locativa), il “*médiateur eau énergie*” (mediatore acqua-energia), il “*médiateur de santé*” (mediatore della salute), su cui non ci soffermeremo perché meno rilevanti ai fini della nostra ricerca. E’ però importante sottolineare come in questo Paese si sia cercato di fornire mediazione in tutti gli ambiti in cui il cittadino ha necessità di rapportarsi con il pubblico, sia esso una istituzione o lo spazio urbano pubblico.

Al fine di fornire tali tipi di figure sono state ideate nel tempo anche nuove tipologie di contratti attraverso la legge del 1997 relativa al programma “Nuovi servizi, nuovi impieghi” (“*Nouveaux services, nouveaux emplois*”) che aveva come scopo quello di incrociare la necessità di trovare impiego in particolare ai giovani (programma “*emplois jeunes*”, dal 2002 “*contrats jeunes*”) e organizzare attività e servizi rispondenti ai bisogni di utilità sociale, sia emergenti che non soddisfatti a livello locale attraverso la creazione della figura degli agenti locali di mediazione sociale (*agents locaux de médiation sociale*).¹⁷

¹⁷ Citazione e nostra traduzione del testo di Martine Ayme “Formation à la médiation” pag. 65 del fascicolo Unesco “Colloque Médiation-Education et droits de l’homme” di Guillaume Hofnung 2000
“Les agents locaux de médiation sociale ont été créés à la fois dans le cadre de la loi du 16 octobre 1997 sur le programme “nouveaux services, nouveaux emplois”, qui prévoyait de créer des activités et des services répondant à des besoins d’utilité sociale, soit émergents, soit non satisfaits au plan local.”
Laddove non indicato siamo noi a tradurre

I mediatori devono essere formati per “fare mediazione” in quanto, come ben spiegato da Michèle Guillaume Hofnung ¹⁸ *”il mestiere del mediatore sociale richiede delle competenze, di saper essere e saper fare specifiche, ma al di là dell’esperienza e del vissuto del mediatore, la formazione permette l’acquisizione delle basi ed è la condizione primaria per una iniziativa di qualità”* inoltre *”la formazione iniziale dei mediatori è una esigenza etica e professionale che fonda la legittimità degli stessi e li protegge dalla strumentalizzazione dei poteri pubblici e delle figure di peso...la formazione è un segno di serietà e di sincerità dei promotori dei dispositivi di mediazione oltre che degli operatori di mediazione”*. Vengono quindi erogati corsi di formazione e master a servizio di coloro che vogliono diventare operatori della mediazione sociale.

Il CIV (Comité Interministériel des Villes” nella *“Guide d’évaluation de l’utilité sociale de la médiation sociale”* elenca quelli che sono i risultati pratici della mediazione sociale in ambito di coesione sociale dove, grazie alla mediazione, si registra il 90% di mancato ritorno al conflitto, un miglior accesso e una miglior qualità dei servizi, una umanizzazione e facilitazione nell’accesso ai servizi, il miglioramento delle relazioni positive del 46%, buoni risultati nella lotta contro la discriminazione e l’integrazione dei giovani e delle persone in difficoltà. Per quanto riguarda la tranquillità pubblica si registrano: un aumento dell’accesso ai diritti, una bassa violenza istituzionale, la riduzione del 50% di denunce di degrado, la riduzione del 34% del sentimento di insicurezza, la riduzione del 30% di degrado e inciviltà negli spazi pubblici e una continuità di questa tranquillità nel tempo; inoltre si rileva un miglioramento nel sentimento di riconoscenza da parte di cittadini che si sentono più rispettati del 24%, si sentono ascoltati, capiti e maggiormente coinvolti nelle decisioni pubbliche.

Nonostante questi buoni risultati, secondo Brigitte Raynaud ¹⁹ della Corte penale internazionale dell’Aja, la mediazione prevista dalla *“politique de la ville”* in Francia non è sempre ben vista e viene spesso dipinta come un fallimento, tenuto conto anche dell’enorme quantità di fondi investiti dal 1990 (90 miliardi di euro). Questa visione negativa deriva dal fatto che, secondo l’autrice, la mediazione “disturba” perché attraverso di essa non è lo Stato a regolare i conflitti ma sono i cittadini stessi a farlo, aiutati dal mediatore; essi prendono in mano la loro vita identificando le difficoltà e le soluzioni; inoltre la mediazione disturba perché prevede l’obbligo per lo Stato di dialogare con i cittadini e soprattutto la necessità di dialogo fra culture e comunità e il concetto di comunità al plurale è scomodo in un paese come la Francia dove ci si batte

¹⁸ nel testo *”La formation avant toute chose mais, de qualité et surtout à la médiation”* contenuto in *”Les Cahiers du développement social urbain”* n 65/2017 pag. 32

”Exercer le métier de médiateur social requiert des compétences, des savoir-être et des savoir-faire spécifiques. Au-delà de l’expérience et du vécu du médiateur, la formation permet l’acquisition de ces bases et est la condition primordiale d’une démarche qualité”

”La formation préalable des médiateurs est une exigence éthique et professionnelle qui fonde leur légitimité et les protège de l’instrumentalisation des pouvoirs publics ou des employeurs de poids”

”La formation est un gage de sérieux et de sincérité des promoteurs de dispositifs de médiation ainsi que des employeurs des médiateurs.”

¹⁹ concetti tratti dal testo *”La solidité conceptuelle, un gain pour les politiques publiques en matière de médiation”* contenuto in *”Approches linguistiques de la médiation”* pag. 36-39

per l'idea di una repubblica unica, indivisibile e laica. Nonostante ciò, se si prendesse coscienza che vi è necessità di dialogo culturale e interculturale, la mediazione non sarebbe più vista come un costo ma come un guadagno per le politiche pubbliche in quanto permette di raggiungere l'obiettivo della pace sociale, limitando il ricorso alle forze dell'ordine e alla giustizia; la mediazione è una risorsa economica per il bilancio dello Stato e un vantaggio per i cittadini che possono così accrescere le loro capacità relazionali.

3.4 La mediazione urbana in Svizzera

La mediazione sociale fece i suoi primi passi in Svizzera, a Zurigo, nel 1992 quando l'amministrazione locale decise di chiudere il parco Platzspitz soprannominato "parco della siringa" a causa dell'alta quantità di droga che veniva acquistata e consumata in quel luogo (circa 3000 consumatori al giorno), in particolare eroina. Come riporta Fabienne Finat, antropologa e responsabile del servizio di mediazione urbana della città di Neuchâtel²⁰, con la nuova politica antidroga, oltre alla repressione e alla terapia, si voleva mettere l'accento sulla prevenzione e sull'aiuto alla sopravvivenza.

Viene quindi creata la SIP Züri - Sicherheit Intervention Prävention (sicurezza, intervento e prevenzione) che prevede numerosi dispositivi di mediazione sociale che vengono adattati alle necessità politiche e all'ambiente urbano in cui si va ad operare.

SIP Züri si prende cura delle persone in situazione di emergenza sociale attraverso servizi di consulenza, mediazione e gestione e aiuto diretto in loco delle crisi: dipendenza, senzatetto, lavoro/assistenza sociale, problemi giovanili. Le persone interessate vengono messe in contatto con le istituzioni sociali e mediche.

Inoltre SIP Züri si fa carico del servizio di mediazione dei conflitti negli spazi pubblici, promuovendo un comportamento rispettoso e di tolleranza reciproca all'interno del territorio urbano; viene effettuata mediazione in caso di controversie, di inquinamento acustico, di uso dei luoghi pubblici mantenendo un dialogo costante con residenti e commercianti.

SIP Züri è collegata in rete all'interno dell'amministrazione comunale con varie associazioni private e informa i cittadini interessati dei vari servizi messi a disposizione nella città di Zurigo.

Dopo Zurigo anche le città di Lucerna, Berna e Bienne hanno seguito l'esempio creando un servizio di mediazione e prevenzione da applicare all'ambito urbano, mentre la città di Vernier fu la prima a creare un servizio di "corrispondenti della notte" nel 2011 sull'esempio francese, seguita da Losanna e Neuchâtel nel 2015. Inizialmente questa figura non aveva né una formazione né parametri di riferimento, quindi venne creato un gruppo di lavoro per consolidare questo strumento: venne denominata "mediazione urbana" sulla base della definizione data da Ben Mrad e sugli elementi specifici: città e quartieri come campo di intervento, lotta alla disgregazione sociale, promozione del vivere insieme e ricerca di soluzioni consensuali o elaborazione di progetti. Questi dispositivi venivano adattati in base alle necessità di ogni luogo in cui venivano applicati e agli obiettivi politici seppur mantenendo alcuni punti fissi: istituzionalizzazione, organizzazione a livello comunale, tendenza securitaria, servizio effettuato in orario serale e notturno. Gli operatori venivano scelti dal mondo sociale,

²⁰ Fabienne Finat & Jeanne Pont "C'est bien entendu un malentendu! Médiation en milieu culturel et médiation sociale en milieu urbain: réflexion comparative de deux pratiques professionnelles" contenuto nel testo "L'essentiel de la médiation" pag. 403-421

medico, culturale o dal “mondo della notte” e veniva data loro una formazione iniziale riconosciuta.

I mediatori urbani intervengono sia su problemi di controversie tra più persone che su problemi individuali, offrendo un ascolto attivo che permette di placare le tensioni e le angosce, con il loro ascolto e il loro “saper-fare” aiutano le persone in situazioni di fragilità per far emergere i loro bisogni reali. Gli operatori hanno un certo margine di manovra che permette loro di assicurare riservatezza e neutralità; nonostante ciò, vi sono casi in cui hanno il dovere di denuncia: maltrattamenti familiari, violenza e abusi sessuali, lesioni fisiche in caso di risse e regolamenti di conti, grossi traffici di stupefacenti o di armi, guida pericolosa che può creare danno agli altri.

Il loro lavoro evita di innescare processi che vanno a interessare molti attori che sono già sovraccarichi di lavoro (polizia e sistema giudiziario), andando a risolvere direttamente le problematiche esistenti attraverso il dialogo e la mediazione tra i cittadini, andando a ricreare legami sociali. La loro posizione non è né quella dell’assistente sociale né quella di agente di polizia, ma possiamo dire che sono una sorta di “cerniera” tra sociale e sicurezza. Essi rispondono all’esigenza sia di affrontare problemi di inciviltà, violenza e utilizzo non adeguato dei luoghi pubblici, sia alla necessità di dare una risposta al sentimento di insicurezza percepita dai cittadini.

I mediatori urbani sono presenti sul territorio anche in orario diurno quando utilizzano il loro tempo a tessere legami privilegiati con commercianti, istituzioni pubbliche e private, integrandosi nel “paesaggio urbano”; è interessante sottolineare come certi interventi rilevanti che i mediatori urbani hanno gestito, si sono manifestati in pieno giorno, infatti, secondo Finat, *“la notte è il momento in cui le problematiche del giorno si aggravano, ma che sono onnipresenti”*.

3.5 La mediazione urbana in Italia: come viene declinata in Lombardia ed Emilia Romagna

Gian Guido Nobili, docente universitario e responsabile dell'area sicurezza urbana e legalità della regione Emilia-Romagna, nonché coordinatore tecnico del Forum italiano per la sicurezza urbana, nel 2020 ha tentato di ricostruire l'evoluzione delle strategie di prevenzione e sicurezza urbana elaborate nel contesto italiano²¹.

Secondo l'autore le politiche di "nuova prevenzione" diffuse in Italia dalla metà degli anni novanta, si discostano dalla logica repressiva e vanno a mobilitare, quali nuovi attori, i governi locali; tali politiche vanno a modificare il lavoro delle forze di polizia che devono imparare a cooperare con autorità locali, la società civile e cittadini concentrando il proprio interesse sulla devianza urbana e le azioni preventive nei confronti di atti di inciviltà o di degrado urbano; inoltre le attività devono essere di tipo preventivo e limitate a una dimensione locale, meglio se al quartiere interessato alla problematica e devono essere caratterizzate dalla diffusione delle responsabilità tra attori diversi.

I principali interventi di prevenzione sviluppatasi in Italia negli ultimi vent'anni in ambito di sicurezza urbana sono di varie tipologie: situazionale, sociale, comunitaria e precoce (o del rischio).

Nella prevenzione situazionale, che punta a ridurre le opportunità di commettere un reato, aumentando i rischi di essere colto sul fatto e minimizzando i benefici, sono compresi i servizi di polizia locale, le tecnologie di controllo del territorio e i provvedimenti amministrativi con funzione dissuasiva. La polizia locale, oltre a essere adibita a servizi notturni, presidi congiunti con le forze dell'ordine, squadre specializzate in determinate problematiche, ha assunto il ruolo di "vigile di quartiere" che ha il compito non solo di controllare il territorio ma anche di ascoltare i cittadini per ricostituire le relazioni tra amministrazione e residenti. Viene quindi delegato ad una forza di polizia il compito di coesione sociale.

Per quanto riguarda invece la prevenzione sociale e precoce, l'obiettivo è l'eliminazione o la riduzione dei fattori criminogeni, intervenendo sulle cause sociali e le motivazioni che possono spingere verso la criminalità; si tratta di interventi in ambito di disoccupazione, carenze di legami familiari, disagi mentali ed esclusione che vengono affrontate attraverso programmi di formazione ed educazione dei giovani, campagne informative dei soggetti più a rischio come gli anziani, ricomposizione e mediazione tra autori del reato e vittime, sostegno scolastico, inserimento lavorativo, animazioni culturali interetniche e servizi di integrazione per stranieri. Per questo tipo di servizio le amministrazioni locali tendono a fare ampio ricorso a équipes di prevenzione e mediazione urbana composte da educatori specializzati esperti in sviluppo o mediazione, spesso volontari, la cui missione è contrastare i processi di esclusione e

²¹ Gian Guido Nobili "Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti" tratto dalla rivista 2/2020 "Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche" di SINAPPSI

creare un rapporto sociale con i giovani. Viene inoltre fornita la cosiddetta “giustizia di prossimità” per la gestione dei conflitti per via extragiudiziale come la conciliazione e la mediazione sia come strumenti di regolazione che di prevenzione. Non mancano forme di sportelli per cittadini che intervengono in caso di fatti di devianza di lieve entità (piccoli vandalismi o danneggiamenti) o atti di inciviltà di ridotto danno pubblico (disturbo..) nonché nelle controversie di natura civile quali conflitti di vicinato e familiari. Alcune amministrazioni si occupano anche della prevenzione precoce della devianza adolescenziale/adulta (tossicodipendenza, alcolismo, aggressività, disturbi comportamentali, condotte criminali..) intervenendo sui bambini a rischio (es. Progetto Scommettiamo sui giovani avviato nel 2007 dalla Provincia autonoma di Trento), o sui minori stranieri con possibile rischio di devianza (progetto nucleo di prossimità della Polizia municipale di Torino) attraverso il sostegno alla genitorialità, la prevenzione dell’abbandono scolastico, la prevenzione del bullismo e della violenza tra pari, nonché la promozione dell’uso consapevole delle nuove tecnologie ecc.

Infine la prevenzione comunitaria si basa sull’organizzazione della comunità, basata sulla mobilitazione dei cittadini e sul rafforzamento dei legami collettivi ai fini di prevenzione e di ricostruzione del controllo sociale informale con la sorveglianza dei cittadini nella propria area di residenza; questi residenti, in collaborazione con la polizia, segnalano individui, comportamenti e attività sospette che si verificano nel proprio quartiere. I volontari, muniti di pettorina di riconoscimento, garantiscono una presenza visibile in aree residenziali e pubbliche con la funzione di migliorare la qualità della vita e contribuire alla riqualificazione degli spazi pubblici. (progetti di controllo di vicinato).

La mediazione urbana ad oggi in Italia non è in alcun modo normata o prevista a livello nazionale ed è applicata di fatto in modo parziale e frammentario dalle forze di polizia, in particolare da parte della polizia locale, all’interno di quelli che sono gli interventi che quotidianamente si trova ad affrontare. Le azioni che possono essere ricomprese nel concetto di mediazione urbana sono quindi gestite in gran parte a livello locale da parte dei comuni, senza alcun coordinamento, né condivisione di buone prassi da parte delle amministrazioni locali, salvo quei comuni che hanno aderito, come indicato al paragrafo 1.2 al Forum italiano sicurezza urbana (FISU) che sono però un numero alquanto limitato e concentrato quasi esclusivamente nella regione Emilia Romagna e comunque nelle regioni del centro-nord Italia.

Emblematica la figura del “poliziotto di prossimità” presente sia nel corpo di polizia locale che in quello di polizia nazionale (in numero più ridotto) che, secondo le relative amministrazioni, dovrebbe intrattenere rapporti diretti con cittadini, commercianti, e ogni altro utente con cui possono relazionarsi all’interno dell’area urbana. Non essendo prevista una figura alternativa, gli interventi di cui si occupa la polizia locale di prossimità sono in gran parte quelli che in Francia e in Svizzera sono delegati ai mediatori urbani: gestione dei conflitti fra cittadini e fra utenti e commercianti nello spazio urbano, ascolto delle problematiche sollevate dai cittadini in relazione ai servizi forniti dall’amministrazione locale, gestione dei conflitti di vicinato, gestione di persone senza fissa dimora, segnalazione ai servizi sociali di persone in situazioni di difficoltà,

segnalazione di malfunzionamenti dell'illuminazione, infrastrutture pubbliche, danneggiamento di strade, conferimento errato o mancata raccolta dei rifiuti urbani, gestione dell'inquinamento acustico causato da feste private o da attività e richiamo delle regole a fronte di comportamenti incivili da parte dei cittadini.

Non mancano attività di mediazione sociale o urbana, definite come tali, portate avanti da associazioni che operano nel territorio interessato, ma che spesso si limitano a ricevere e gestire le segnalazioni provenienti dalle amministrazioni pubbliche (polizia locale e servizi sociali) o conflitti in cui sono le parti stesse a richiedere un aiuto diretto. Va detto inoltre che spesso il lavoro di tali associazioni, seppur finanziate dalle amministrazioni comunali, è poco conosciuto dalla cittadinanza e spesso anche dagli operatori di polizia che in molti casi non hanno un contatto diretto con le stesse. Questo probabilmente è dovuto al fatto che gli operatori di tali associazioni non svolgono un ruolo di presenza costante sul territorio a contatto dei cittadini per promuovere la propria attività, ma possiamo immaginare che ciò sia dovuto sia a un mancato interesse da parte delle amministrazioni locali a rendere più diffusa tale pratica che dalla limitata presenza di operatori, spesso volontari, e di risorse per riuscire a gestire le diverse problematiche che caratterizzano il territorio urbano. Inoltre, spesso, la mediazione sociale in Italia viene concentrata sui conflitti che riguardano gli stranieri o tra stranieri e italiani ed è spesso confusa con la mediazione linguistica culturale praticata nell'ambito scolastico, sanitario o nel rapporto con le amministrazioni.

Non mancano in ogni caso azioni positive e di rilievo relative alla mediazione sociale/urbana in particolare nelle grandi città. Ne è un esempio Il Centro di mediazione sociale di Milano creato nel 1999 a seguito di un accordo concluso tra l'assessorato ai servizi sociali del Comune di Milano e il Centro Italiano per la Promozione della Mediazione (C.I.P.M) di cui verrà fatto un approfondimento nei prossimi paragrafi. Secondo Francesca Gambarino, vicepresidente del Centro di mediazione,²² nell'attività del Centro riveste una importanza essenziale la collaborazione con lo Stato e con la Polizia locale in quanto la maggior parte dei casi trattati sono indirizzati dalla polizia. Il Centro tratta più di 150 casi di cui il 90% viene risolto in maniera soddisfacente. Gli obiettivi del progetto sono: la promozione e l'espansione della cultura della mediazione, la creazione una rete di legami tra le istituzioni nazionali e locali, la possibilità di affidarsi liberamente a un mediatore competente e specializzato in caso di conflitti, la pianificazione di occasioni di mediazione, la mappatura dei conflitti territoriali per facilitare interventi strutturali o nuovi progetti e la formazione di nuovi mediatori. Al Centro vengono segnalati in particolare conflitti di vicinato, con le istituzioni, familiari e conflitti nell'ambito scolastico. Le soluzioni attuate possono essere non solo di mediazione ma anche di semplice ascolto, consulenza giuridica o invio ad altra struttura/servizio pubblico. Viene offerta mediazione in ambito scolastico, sportivo, etnico e familiare. Tutti i mediatori ricevono adeguata formazione per svolgere la propria funzione.

²² Francesca Gambarino "Le Centre de Médiation Sociale de Milan" nel testo "Médiation sociale et nouveaux modes de résolution des conflits de la vie quotidienne" edito da DIV.

Come sopra indicato tale progetto nasce dall'iniziativa del Centro Italiano per la promozione della Mediazione nato nel 1995 e attivo in Lombardia (Milano, Bergamo e Pavia) e in altre regioni italiane: Liguria, Sardegna, Campania, Toscana, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Veneto e Puglia. Organizzato in cooperativa sociale, tale Centro ha lo scopo di promuovere la mediazione quale intervento di prevenzione sia in ambito di maltrattamenti e violenza domestica, che per intercettare e neutralizzare situazioni a rischio di escalation del conflitto e di condotte violente anche al di fuori dall'ambito familiare. Uno dei progetti portati avanti dal Centro è la mediazione sportiva applicata in particolare nell'ambito del settore giovanile della Federazione Calcio, che, tenendo conto delle pressioni sociali ed economiche che caratterizzano l'ambiente, offre uno spazio di ascolto ad atleti, genitori, allenatori, dirigenti, tecnici e collaboratori, organizzando interventi mirati su problematiche relazionali e su casi di conflittualità orizzontale e verticale. In questo caso il mediatore organizza sia colloqui individuali che di squadra, incontri con lo staff, momenti di verifica e approfondimento e partecipa attivamente agli allenamenti e alle partite.

Altre iniziative vengono attuate nell'ambito abitativo in cui il Centro si occupa di seguire tutte quelle persone che hanno ricevuto uno sfratto esecutivo e devono trovare un'altra collocazione (mediazione col proprietario o l'amministratore condominiale, trasferimento in una casa popolare), svolge mediazione tra vicini di casa o tra i cittadini e le aziende di edilizia residenziale, eroga formazione ai custodi responsabili dell'amministrazione degli insediamenti abitativi.

Il Centro coordina anche dei gruppi di donne straniere insegnando loro la lingua italiana e facilitando la loro coesione e inserimento nel tessuto sociale anche attraverso la mediazione; infine, si occupa di progetti di animazione in zone sensibili delle città al fine di favorire la coesione dei gruppi nel tessuto sociale.

Nell'ambito del territorio emiliano un buon esempio di mediazione sociale/urbana può essere ritrovato nel progetto "Ferrara Solidale e Sicura" che dal 2004 coordina le azioni dell'ente locale, forze dell'ordine, terzo settore e cittadini al fine di garantire la tutela di tutti e la sicurezza urbana quale bene sociale. In questo ambito il Centro di mediazione si occupa del coordinamento e della gestione di specifiche iniziative sul tessuto sociale con attenzione costante ai fenomeni di disordine urbano e devianza. Punto di partenza di questo progetto è il lavoro di analisi e ricerca e raccolta dati svolto dai diversi attori in campo che viene raccolto nel Rapporto Annuale sulla Sicurezza Urbana. L'équipe del Gruppo di Lavoro Sicurezza (GLS), istituito con il "Patto per Ferrara Sicura" si incontra con cadenza periodica e lavora per migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita coniugando prevenzione, mediazione sociale e dei conflitti, oltre che controllo e repressione, con attenzione mirata a specifici quartieri della città e all'integrazione e al coordinamento delle azioni dei singoli enti o istituzioni. Il Centro di mediazione viene ritenuto uno degli attori principali per la promozione di iniziative di partecipazione e riappropriazione delle zone ritenute a rischio insicurezza; le principali attività di cui si occupa sono: mediazione di comunità rivolta ai cittadini che abitano i quartieri a forte criticità sociale attraverso un lavoro in rete con i cittadini, condivisione con le forze dell'ordine delle segnalazioni ricevute dai cittadini,

realizzazione di progetti volti a risolvere le problematiche rilevate in rete con enti pubblici, privati e associazioni del territorio nonché gestione dei conflitti di vicinato. Infine, il Centro partecipa al Gruppo Sicurezza Trasversale dei servizi comunali insieme alla polizia locale, settore opere pubbliche e mobilità e ufficio verde pubblico dove vengono condivise problematiche e segnalazioni e presentate proposte per la soluzione di fenomeni di degrado urbano.

Non è possibile in questo contesto dare una visione complessiva di tutti quelli che sono i servizi di mediazione sociale/urbana che vengono realizzati nel territorio italiano, ma quello che spicca è sicuramente la mancanza di organizzazione di servizi di mediazione urbana con figure specializzate in tutto il territorio nazionale. A parte le iniziative portate avanti da poche amministrazioni locali, la mediazione viene spesso fornita attraverso progetti, spesso a breve termine, poco strutturati e finanziati con risorse esigue. Manca senza dubbio la consapevolezza dell'importanza del ruolo che può ricoprire la mediazione in ambito urbano per affrontare tutte le problematiche sociali e relazionali che quotidianamente affliggono le città. Gli amministratori governano il fenomeno della sicurezza urbana nella convinzione che l'emanazione di ordinanze repressive e la sempre più massiccia presenza di forze di polizia locale possano garantire il raggiungimento di una adeguata percezione di sicurezza, nonostante i dati statistici non sembrino dare riscontri oggettivi.

Concludendo, secondo Gian Guido Nobili, la penuria di adeguati sistemi di valutazione che accompagnano i programmi di prevenzione rappresenta uno degli elementi di maggior debolezza delle politiche di sicurezza urbana in Italia in quanto non permette di conoscere quali interventi funzionano e da quali fattori è condizionato il loro successo o fallimento. Manca nel nostro Paese la cultura della valutazione degli interventi sociali, oltre allo scarso interesse nei confronti delle valutazioni: spesso vengono chieste risposte che semplicemente legittimino le scelte politiche in quanto si rifiuta l'ipotesi che le misure proposte possano fallire. Vi è inoltre la difficoltà di reperire dati disaggregati per quartieri / strade rispetto alla criminalità, manca un disegno che proponga rimedi strutturali alla criminalità; il controllo di vicinato è una misura obsoleta che rischia di approfondire il divario tra zone sicure e zone problematiche in quanto gli abitanti dei quartieri marginali spesso etnicamente e socialmente disomogenei rimangono ai margini di queste strategie di prevenzione, si tratta inoltre di progetti che non possono poggiare sul solo sostegno dei partecipanti; le misure di prevenzione sociale hanno progetti vaghi e imprecisi e possono essere scambiate per semplici attività di animazione socio-culturale non essendo mirate e non essendo dimostrabile la loro funzione preventiva.

Vi è uno sbilanciamento a favore delle misure di prevenzione situazionale e comunitaria di tipo difensivo rispetto alle misure di prevenzione sociale e di mediazione quando invece andrebbe trovato il giusto mix di interventi in tutti i campi citati.

3.6 La mediazione urbana può essere una opzione applicabile alla realtà patavina?

La città di Padova per dimensioni, posizione, tessuto sociale e percezione della sicurezza è una realtà che potrebbe essere un ottimo ambito di sperimentazione della pratica di mediazione urbana così come concepita in Francia o in Svizzera. Infatti si tratta di una città di dimensioni e popolazione non eccessive, ma comunque abbastanza grande da presentare tutti i problemi tipici di gestione dell'ambito urbano dal punto di vista della sicurezza: gestione della convivenza tra più culture/etnie, alta presenza di giovani che vivono stabilmente o si riversano quotidianamente in città per la presenza di numerose scuole superiori e soprattutto dell'Università che richiama di verse decine di migliaia di studenti provenienti da tutta Italia e anche dall'estero e che vanno a rendere a volte difficoltosa la gestione della movida serale/notturna, posizione geografica centrale e di snodo a livello regionale che porta l'afflusso di utenti in città per varie ragioni (commerciali, turistiche,...) anche legate a traffici illegali nonché alta percezione di insicurezza da parte della popolazione residente.

La popolazione patavina risulta essere particolarmente sensibile a quelli che sono i temi della sicurezza urbana e alla ordinata gestione di quello che è l'ambito urbano, in particolare nelle zone centrali, in cui gli interventi legati al decoro urbano, al rispetto delle regole di normale convivenza e alla fruizione degli spazi pubblici, sono richiesti in maniera costante e continua da residenti ed esercenti. Forte è anche la richiesta di interventi o di presenza costante di forze di polizia nei quartieri più sensibili a causa dell'alta presenza di stranieri (quasi il 17% della popolazione residente) di diverse etnie e culture la cui convivenza non è sempre facile e pacifica.

Il Corpo di Polizia locale soffre di una forte mancanza di personale per il blocco assunzionale della pubblica amministrazione degli ultimi anni che, nonostante i recenti concorsi pubblici, fatica a colmare risultando sottodimensionato rispetto alle necessità, ai sempre più numerosi compiti affidatigli e alle aspettative dei cittadini padovani; va inoltre tenuto conto che il Corpo svolge servizio a turni sulle 24 ore e su 7 giorni alla settimana, condizione che riguarda solo la città di Padova rispetto a tutti i comuni della provincia e che andrebbe tenuta in considerazione nel momento in cui viene stabilito l'organico di diritto per l'amministrazione.

Va però sottolineato come la città di Padova goda di una base associativa importante e bene radicata, tanto da essersi guadagnata il titolo di Capitale europea per il Volontariato, che fa emergere l'alto capitale sociale che la contraddistingue e l'alta sensibilità dei suoi cittadini nei confronti dei temi sociali. Questo fa sì che molte problematiche sociali vengano gestite da varie associazioni del territorio e su cui l'amministrazione comunale può contare, ma che non sempre riesce a ben coordinare tra loro e con i servizi pubblici forniti. Questa forte presenza di associazioni, spesso incaricate dall'amministrazione locale a svolgere servizi alla persona, non è casuale in questo territorio in quanto ha origini storiche antiche, ma va sottolineato che questa eccessiva delega di servizi pubblici, se gode di alcuni aspetti positivi, ha anche riflessi

negativi che andrebbero tenuti in giusto conto dall'amministrazione, come verrà meglio approfondito al paragrafo 3.8.

Nel paragrafo che segue verranno elencate una serie di iniziative che nel tempo le varie amministrazioni comunali che si sono succedute nel governo della città di Padova hanno cercato di portare avanti per dare una risposta, più o meno efficace, alle problematiche sociali che interessano il tessuto urbano e che spesso creano un forte senso di insicurezza nella popolazione patavina. Quello che colpisce è che nella maggior parte dei casi si tratta di soluzioni limitate a un periodo di tempo, sperimentazioni non consolidate, servizi affidati ad associazioni/società esterne su cui non è sempre chiaro come venga effettuato il controllo dei risultati ottenuti e in generale si può notare una forte frammentazione di progetti tra loro poco coordinati. Si tratta di iniziative che costituiscono di fatto azioni di mediazione urbana, ma che andrebbero riviste nel loro complesso e dove siano ritenute effettivamente utili, stabilizzate e integrate in un sistema di sicurezza urbana che preveda ulteriori tipologie di mediatori urbani di cui si ravvisi la necessità, andando a sgravare così il servizio della Polizia locale.

3.7 Esperienze patavine che possono essere ricondotte al concetto di mediazione urbana

Pur riconoscendo che l'elenco che segue non può costituire una descrizione esaustiva di tutte le realtà esistenti o delle esperienze passate, in questo paragrafo si vuole dare atto di quelli che sono stati i tentativi, seppur a volte abbozzati o non costanti nel tempo, che le amministrazioni patavine hanno cercato di portare avanti per dare una risposta alla necessità, che sicuramente è sentita a livello locale, di mediazione urbana.

3.7.1 Il progetto "Facilitatori culturali"

Si tratta sicuramente dell'esperienza più vicina mai provata a Padova rispetto a quella del mediatore urbano di tipo francese e svizzero che abbiamo trattato nei paragrafi precedenti; iniziato nel giugno 2007, tale progetto ha vissuto un anno di sperimentazione all'interno di un progetto regionale di implementazione della sicurezza urbana.

I "facilitatori culturali" erano 18 operatori di origine straniera e appartenenti a 6 diverse aree linguistiche, che furono impiegati nei 4 quartieri a più alta concentrazione di immigrati della città (Stanga, Arcella, Stazione e Chiesanuova) con lo scopo di attenuare le difficoltà di convivenza esistenti tra i residenti (allora 210.000 abitanti) e gli immigrati che nel 2008 costituivano il 10,5% della popolazione complessiva di Padova e che avevano visto non pochi conflitti, nonché fenomeni di "ghettizzazione" e criminalità.

In una città in cui la popolazione era abituata a concepire gli immigrati soprattutto come un problema per la sicurezza nazionale e locale, Vincenzo Romania, professore universitario di Padova, incaricato di valutare il progetto e i suoi effetti sulle relazioni interetniche e sulla vivibilità generale, definisce questa sperimentazione una "*...pratica di mediazione riconoscibile ed efficace*".²³

Abbiamo molti dati su questo progetto proprio grazie a vari testi che Vincenzo Romania e Adriano Zamperini, che lavorarono insieme sulle rilevazioni, scrissero in quel periodo e negli anni successivi al fine dare rilievo a una esperienza che, secondo gli autori, era stata estremamente innovativa e positiva.

I due docenti procedettero a una prima rilevazione nel giugno 2007, cioè prima che iniziasse il lavoro dei "facilitatori culturali" al fine di comprendere quale fosse il tessuto sociale sul quale si andava ad operare; i risultati ottenuti dalle interviste furono la constatazione di una profonda situazione di "segregazione sociale" degli immigrati presenti in città, un livello di fiducia istituzionale e interpersonale molto basso, nonché profondi pregiudizi nella popolazione padovana nei confronti degli immigrati

²³ Testo Vincenzo Romania "L'immigrato e il malinteso della sicurezza: l'influenza del frame securitario nella sperimentazione di una pratica innovativa di mediazione culturale su strada" tratto da Barataria – Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales n. 10 pagg. 39-55, 2009

(pregiudizio legalistico: minaccia per l'ordine pubblico – pregiudizio anti distributivo: costo troppo alto per la società locale).

Dalla seconda rilevazione, avvenuta a giugno 2008, quindi dopo un anno che i “facilitatori culturali” svolgevano, non senza difficoltà, il loro servizio nelle zone previste, emersero miglioramenti consistenti sia nella fiducia interpersonale ed istituzionale che nella vivibilità percepita. Ciò, nonostante si fossero creati vari misunderstandings rispetto all'attività dei facilitatori: molti cittadini non avevano compreso il ruolo dei mediatori culturali, qualcuno li confondeva con gli agenti di polizia locale o gli ausiliari del traffico a causa della casacca gialla, altri pensavano che si trattasse di un servizio rivolto solo agli immigrati, altri ancora che fossero collaboratori delle forze di polizia locale. Tali incomprensioni, secondo Romania, erano dovute a pregiudizi culturali e a false rappresentazioni (distorsioni intenzionali) della stampa locale che dipingeva il progetto come l'inizio di una possibile invasione delle forze dell'ordine italiane da parte degli immigrati, avvallata dagli enti pubblici. Non a caso fece particolare scalpore una operatrice di fede musulmana, Malika, la cui immagine veniva spesso utilizzata con la definizione “vigilessa con il velo” al fine di dimostrare “la minaccia” imminente di inclusione degli immigrati nelle forze dell'ordine.

Nel primo periodo i facilitatori incontrarono non pochi blocchi di interazione con alcuni interlocutori, in quanto venivano completamente rifiutati da parte di tutti coloro che non ritenevano utile implementare un servizio del genere. L'amministrazione cercò di comunicare quale fosse il ruolo dei mediatori sia con modalità dirette (distribuzione di volantini e materiale informativo) che mediate, cioè con l'organizzazione di conferenze stampa.

Al fine di conquistare la fiducia della cittadinanza e l'appoggio su tale progetto, fu utilizzata quella che Romania definisce una “presentazione strategica”, cioè il mediatore, a seconda di chi era il suo interlocutore doveva dichiarare di stare dalla sua parte e di sposare il suo punto di vista anche se in contrasto con quello dichiarato all'altra parte. Di conseguenza agli italiani il servizio veniva presentato come uno strumento volto al “ripristino della legalità” nella visione paternalistica di educazione o rieducazione degli immigrati alla legalità, mentre agli immigrati veniva presentato come uno strumento loro rivolto per fornire informazioni e potenzialmente risorse per l'integrazione e l'emersione da alcune condizioni di clandestinità.

L'interazione dei “facilitatori culturali” con i cittadini non fu semplice a causa della diffidenza che gli stessi nutrivano nei confronti di questa nuova figura, ma anche a causa di episodi di discriminazione razziale. Per quanto riguarda l'interazione con i cittadini stranieri inoltre fu molto diverso il rapporto con gli stranieri regolari e con quelli irregolari o dediti ad attività illecite. Infatti i primi, vedevano la figura del mediatore come un mezzo per superare le loro condizioni di stigmatizzati nella sfera pubblica locale, nonché la possibilità per denunciare la presenza di micro criminalità immigrata, a loro sgradita e poco regolata dal Comune. Per gli stranieri regolari i facilitatori erano la rappresentazione che potevano esistere gli “immigrati buoni”, di cui loro erano

rappresentanti. Gli stranieri irregolari o dediti ad attività illecite, al contrario, tendevano a non si fidarsi dei facilitatori culturali che vedevano come spie, cioè parte di un controllo sociale mascherato che voleva imbrogliarli per carpire informazioni sulle loro attività illecite; in altri casi venivano visti come controllori in quanto stranieri che collaboravano con la polizia italiana per controllare i clandestini e le attività criminali svolte dagli immigrati, l'idea preponderante era che fossero dei traditori, degli stranieri che avevano tradito la propria diversità.

Infine gli italiani li vedevano come controllori degli immigrati e come educatori dei loro connazionali ritenuti dei selvaggi (*“non eravamo parte dell'amministrazione pubblica ma dei capo clan che dovevano occuparsi del loro gruppo etnico per insegnare loro le regole di legalità e ordine pubblico”*). Non mancavano coloro che li ritenevano dei burattini ingenui usati dal Comune di Padova per la propria auto promozione politica; tale visione era particolarmente diffusa tra le persone anziane e gli oppositori politici.

I facilitatori lavoravano in coppia, agendo quotidianamente su strada nei 4 quartieri previsti dalla sperimentazione, in due turni da 3 ore ciascuno; di solito erano di due aree linguistiche differenti in modo tale che, se avevano a che fare con uno straniero interveniva principalmente il mediatore che parlava la stessa lingua dell'utente o era della medesima area continentale; se avevano a che fare con gli italiani interagiva chi aveva maggiori capacità relazionali e linguistiche, mentre con gli arabi interagiva l'uomo se i facilitatori erano una coppia mista per genere.

Romania è convinto che, nonostante le difficoltà organizzative, la mancanza di un copione, i fraintendimenti sul loro ruolo e la difficoltà di adattarsi a situazioni mai affrontate, i facilitatori siano riusciti ad apportare apprezzabili miglioramenti alle relazioni interetniche nel loro quartiere di riferimento. Secondo i dati raccolti a giugno 2008, dopo un anno di sperimentazione, la vivibilità generale e la fiducia istituzionale erano sensibilmente migliorati. L'esperienza costituiva una buona prassi di governance dei fenomeni migratori su scala locale e sulla base di questi dati il Comune di Padova decise di riproporre l'attività per un ulteriore periodo di 18 mesi a partire da giugno 2009. Non si hanno elementi certi su cui basarsi per comprendere il motivo per cui tale servizio non fu mantenuto nel tempo.

3.7.2 Il progetto “Controllo del Vicinato”

L'Associazione Controllo del Vicinato (ACdV) nasce negli Stati Uniti negli anni '70 e arriva in Europa (Inghilterra) nel 1982 e in Italia (Lombardia) nel 2008. L'amministrazione locale di Padova, a seguito del Protocollo d'intesa sottoscritto in Prefettura il 14 giugno 2018, ha deciso di aderire a progetto che prevede l'attuazione della cosiddetta “sicurezza integrata”: attività di controllo coordinato del territorio tra forze dell'ordine, istituzioni e cittadini, in qualità di osservatori qualificati.

I territori comunali coinvolti nella prima fase del progetto sono: Borgomagno, Pescarotto, San Carlo e San Bellino.

I cittadini possono contribuire al controllo della propria zona di residenza, garantendo un certo livello di sicurezza dell'area e fungendo da deterrente per chi intenda compiere furti o altro genere di illeciti (spaccio di droga, scippi, truffe, scassi, vandalismi). Le aree interessate dall'ACdV sono segnalate con appositi cartelli stradali.

Il servizio è svolto in collaborazione con la Polizia locale, reparto di prossimità della zona nord, a cui vengono inviate le adesioni e che organizza gli incontri formativi durante i quali viene spiegato come funziona il servizio, viene fatta formazione e date tutte le indicazioni operative sulle modalità di attuazione del servizio.

In caso di necessità, gli aderenti inviano tramite e-mail o telefonando al numero dei referenti di polizia locale reperibili, le loro segnalazioni che verranno vagliate dagli operatori che, se ne ricorre la necessità, inviano una pattuglia sul luogo indicato.

3.7.3 Il Centro per la mediazione sociale dei conflitti

Il Centro per la mediazione sociale e dei conflitti è un servizio gratuito del Comune di Padova – Ufficio Città sane, realizzato dalla fine del 2018 in collaborazione con l'associazione Granello di Senape e attualmente gestito da La Ginestra - cooperativa sociale, fondata il 17 gennaio 2023 su iniziativa dell'associazione stessa. Il Centro è gestito da mediatrici e mediatori professionisti e volontarie e volontari e rivolto a tutti i cittadini, sia italiani che stranieri, che vivono esperienze di conflitto in ambito sociale e scolastico. Il Centro fornisce anche un servizio di giustizia riparativa sia nei confronti del reo che della vittima.

I mediatori si occupano di dirimere le liti o risolvere i conflitti che possono sorgere tra vicini di casa, a scuola, tra gruppi giovanili, tra residenti e persone senza fissa dimora, tra persone di culture diverse, tra persone di differenti provenienze culturali, religiose, di genere, con le istituzioni o all'interno delle istituzioni e in diversi ambiti sociali, come quello lavorativo. L'obiettivo di questo servizio è fornire alle parti degli strumenti per facilitare l'incontro, il dialogo e il riconoscimento delle parti per ridurre il senso di insicurezza e frustrazione, riparare le ferite del tessuto sociale e rafforzare il senso di appartenenza alla comunità.

Il servizio viene erogato su appuntamento presso 5 sportelli dislocati in varie zone della città di Padova, normalmente nelle sedi di quartiere, ed è nato come progetto sperimentale nel 2018 e successivamente rinnovato con incarichi annuali.

I casi affrontati sono principalmente segnalati dalla Polizia locale, reparto Polizia giudiziaria, a seguito di esposti relativi a conflitti condominiali; nel corso dei 4 anni di attività, la Polizia locale ha segnalato al Centro circa 170 casi di conflitto condominiale. La parte restante dei casi affrontati proviene dalla segnalazione diretta dei cittadini.²⁴

²⁴ I dati sul numero delle segnalazioni e sul numero dei mediatori sono stati forniti verbalmente dal Presidente del Centro per la mediazione sociale e dei conflitti Lorenzo Sciacca

Il Centro offre incontri di mediazione, interventi allargati a gruppi familiari o collettività, accoglienza e ascolto delle vittime di reato, supporto agli autori di reato nell'individuazione di attività riparative, corsi di formazione per mediatori e incontri di sensibilizzazione rivolti ai cittadini e collabora con diverse scuole medie e superiori della provincia di Padova in diversi progetti.

I mediatori del Centro sono 9 e sono dei volontari che ricevono esclusivamente dei rimborsi per la loro attività. Essi svolgono la loro attività principalmente presso gli sportelli, ma in alcuni casi possono partecipare alle assemblee condominiali al fine di incontrare direttamente le persone che vivono situazioni di conflitto. Solitamente i segnalanti hanno una fascia di età molto alta (anziani) o sono proprietari di case affittate agli studenti, molte segnalazioni arrivano da vicini o da amministratori di condominio. La maggioranza delle segnalazioni è avvenuta per conflitti con i vicini di casa motivati da problemi di convivenza e gestione degli spazi comuni e rumori molesti, minacce e violenza verbale.

Il Centro è sostenuto da finanziamenti annuali erogati tramite determine da parte del Comune di Padova (2018/2019 € 27.000,00; 2019/2020 €27.000,00; 2021 € 27.000,00; 2022 € 37.000,00) nonché da donazioni di soggetti privati.

3.7.4 Il servizio di Mediazione abitativa

La Cooperativa il Sestante svolge, per conto del Comune di Padova un servizio di mediazione abitativa tra le parti nel caso di famiglie segnalate dai servizi sociali nei procedimenti esecutivi di rilascio forzoso dell'alloggio. Si tratta di un accompagnamento di tali soggetti nelle fasi di abbandono dell'alloggio soggetto a sfratto e del loro successivamente inserimento presso strutture di ospitalità di "transazione abitativa". Il servizio comprende inoltre azioni atte a favorire l'accesso delle famiglie alle abitazioni in locazione (mercato privato) sviluppando una rete con i soggetti economici e non del territorio che gestiscono risorse immobiliari direttamente o indirettamente tramite l'affiancamento diretto.

Tale cooperativa, che si occupa anche di accoglienza e integrazione di immigrati stranieri, svolge inoltre, per conto del Comune di Padova, un servizio di mediazione sociale dei conflitti a favore di titolari di protezione internazionale che presentino vulnerabilità psicologiche di differente intensità legate a traumi migratori, usciti da non oltre 18 mesi e in procinto di uscire dai circuiti dell'accoglienza. Inoltre la cooperativa fornisce servizi di sportello per i ragazzi e interventi di mediazione nelle scuole, nonché formazione per docenti e genitori. Una particolare attenzione è rivolta ai giovani NEET e all'integrazione dei giovani stranieri di seconda generazione e viene svolto nelle scuole del quartiere Arcella.

3.7.5 Il servizio dei “Nonni Vigili” in ambito urbano

Con questo termine si usano identificare i cosiddetti “anziani” che mettono il loro tempo libero a disposizione della città; si tratta di un servizio, che ha avuto avvio negli anni ‘80, e che è volto ad offrire una presenza vigilante presso le scuole cittadine, i parchi e giardini comunali, l’area pedonale del “Liston” e altri luoghi di pubblico interesse.

La prestazione, su base volontaria, non comporta un orario di servizio e non costituisce un rapporto di pubblico impiego, tuttavia è previsto un rimborso spese sulla prestazione giornaliera, aggiornato semestralmente con deliberazione del Consiglio comunale.

I requisiti per poter prestare servizio come “nonno vigile” sono: avere una età non superiore a 75 anni, essere pensionato, essere residente nel Comune di Padova e godere di buona salute.

Si tratta di un servizio gestito e coordinato dalla Polizia Locale che affida ad ogni volontario la sorveglianza davanti alle scuole materne ed elementari per aiutare ad attraversare la strada in sicurezza, la sorveglianza delle aree pedonali del Liston, via Roma, piazza Duomo e dei giardini pubblici. Il ruolo dei “nonni vigili” in tali contesti non è repressivo, ma di prevenzione e di informazione sulle regole di corretta convivenza e sul rispetto dei regolamenti comunali. Nelle aree pedonali il servizio prevede in particolare il rispetto del divieto di circolazione di velocipedi, ove previsto, o la regolazione della velocità degli stessi. Per quanto riguarda il servizio di controllo dei parchi, i volontari si occupano di assicurare il rispetto delle regole previste nonché il corretto uso delle infrastrutture, provvedendo a richiedere l’intervento della Polizia locale nel caso di soggetti o situazioni che non sono in grado di gestire direttamente.

Dall’estate del 2021 l’amministrazione comunale ha deciso di ampliare il servizio di sorveglianza dei parchi da parte dei volontari “nonni vigili” in modo da garantire in 14 parchi cittadini, il servizio sia alla mattina che al pomeriggio al fine di garantire tranquillità ad anziani, bambini e genitori che li frequentano.

3.7.6 Il progetto “Keep Calm & Enjoy Padova”

Si tratta di un servizio di mediazione, informazione e sensibilizzazione sulle regole della buona convivenza e del rispetto reciproco che ha avuto la sua sperimentazione negli ultimi mesi del 2021 (poi confermato da determinazione del 2022), che prevede l’appalto a una ditta privata di vigilanza, la Top Secret Servizi Fiduciari S.r.l, di una campagna di informazione e sensibilizzazione orientata al rispetto delle comuni regole di convivenza verso tutte quelle persone che, nelle fasce serali, usufruiscono delle piazze e di alcuni luoghi tradizionalmente di aggregazione della città.

Viene garantita la presenza di operatori definiti “Street tutor”, con competenze in tema di sicurezza urbana e professionalmente formati sulla gestione di criticità con metodi non violenti, i quali, muniti di pettorina gialla fluorescente e volantini, si occupano di dare informazioni su quanto previsto da ordinanze e regolamenti (ad esempio: divieto

di consumare alcool al di fuori dei plateaticim non buttare le cose per strada, avere rispetto per gli altri, controllare che i locali chiudano all'ora indicata, evitare che gli utenti dei locali ingombrino la strada bloccando le auto, richiamare chi urla o schiamazza).

Secondo la determinazione e gli articoli della stampa locale, le zone interessate a questi tipi di controlli sono il quartiere Portello, il Quartiere Arcella (Galleria San Carlo, Via Duprè nelle vicinanze del Parco Morandi e l'area Borgomagno) e Piazza dei Signori, in cui sono stati distribuiti i 70 street tutor in base alle necessità e agli eventi previsti.

Questa proposta dell'amministrazione è stata messa in atto dopo che alcuni residenti hanno inviato diffide al Comune a causa delle urla e del comportamento poco corretto di molti ragazzi; l'iniziativa ha lo scopo anche di sgravare le forze dell'ordine dai continui interventi richiesti da parte dei cittadini in orario serale/notturno. Il servizio si svolge infatti nella fascia oraria serale (23.00 - 2.00) del mercoledì, venerdì e sabato, giorni in cui l'afflusso dei giovani è particolarmente intenso nelle zone interessate dalla movida.

L'obiettivo di tale progetto è la prevenzione di episodi di degrado, intolleranza e la creazione di un ambiente positivo e conviviale per i cittadini.

L'iniziativa è condivisa dall'Amministrazione comunale con il Prefetto e il Questore.

Gli Street Tutor non avranno compiti repressivi e, in caso di necessità, avviseranno le forze dell'ordine per richiedere un loro intervento sul posto.

Il progetto è stato rinnovato a giugno 2023 con un nuovo bando di gara e prevede la presenza di 18 Street tutor di cui 10 operatori nel quartiere Portello al mercoledì sera e 8 operatori nella zona Piazze (Piazza dei Signori, Piazza Capitaniato, Piazza Duomo e Ghetto) il venerdì e sabato sera dalle 22.30 alle 3.00.

3.8 Riflessioni sulle esperienze presentate: lo stile amministrativo Veneto

Come si può notare, a parte l'esperienza dei facilitatori culturali che appartiene al passato e si distacca come stile rispetto agli altri progetti messi in atto dalle amministrazioni patavine, gli esempi di "mediazione urbana" attualmente in essere a Padova hanno la caratteristica comune di essere messi in atto attraverso l'incarico a soggetti esterni all'amministrazione locale, siano essi associazioni o società private. Solamente il servizio dei "nonni vigili" è gestito direttamente dal Comune di Padova per il tramite del Comando di Polizia locale e ha una sua continuità organizzativa che dura da diversi anni, così come il Controllo di Vicinato che costituisce però, secondo Gian Guido Nobili, una pratica obsoleta e fondata su una visione irrealistica dei rapporti sociali.²⁵

Il Centro per la mediazione sociale dei conflitti è gestito da una cooperativa sociale e, nonostante riceva finanziamenti annuali da parte del Comune di Padova e segnalazioni da parte del Reparto giudiziario della Polizia locale, esso non è direttamente coordinato nella sua attività da parte dell'amministrazione.

Anche i progetti di mediazione abitativa e mediazione sociale dei conflitti gestiti dalla Cooperativa Il Sestante pur essendo in parte finanziati dall'amministrazione locale e pur ricevendo segnalazioni da parte del settore Servizi sociali, anche in questo caso non sono coordinati dall'attore pubblico.

Infine il progetto Keep Calm & Enjoy Padova è affidato a una società di vigilanza privata la quale ha stipulato un accordo con il Comune di Padova per i servizi da espletare, ma non dipende da esso dal punto di vista organizzativo.

Pur supponendo che tali tipi di scelte siano attuate nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, riteniamo utile sottolineare anche un altro aspetto più culturale che va a determinare scelte di tale tipo e che impatta inevitabilmente sul tipo di servizio che viene erogato alla cittadinanza. Per questo tipo di approfondimento ci appoggeremo agli studi portati avanti dalla prof.ssa Patrizia Messina dell'Università di Padova che da anni studia il territorio locale e ha formulato una serie di riflessioni sul tema.²⁶

Secondo Patrizia Messina esiste un vero e proprio "modo di regolazione" veneto che si basa su alcuni principi fondamentali: la società veneta è caratterizzata da un antistatalismo diffuso che ha avuto origine nel periodo post-unitario e che permane ancora oggi. Ciò ha come conseguenza che la comunità tende ad autoregolarsi rispondendo alle proprie necessità attraverso l'erogazione di servizi da parte di associazioni sociali o di volontariato che risulta molto sviluppato nel territorio. Di fronte a questa tendenza l'attore pubblico locale tende a non intervenire e a lasciare che la

²⁵ Gian Guido Nobili "Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti" tratto dalla rivista 2/2020 "Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche" di SINAPPSI

²⁶ Patrizia Messina "Modi di regolazione dello sviluppo locale – Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna" Padova University Press 2012

gestione dei servizi pubblici venga fornita da soggetti esterni all'amministrazione, limitandosi semplicemente a finanziare tali enti o associazioni (tramite politiche distributive), senza che vi sia però un controllo e una rendicontazione dettagliata o un coordinamento dei vari soggetti che operano sul territorio per conto dell'ente locale ; ciò porta inevitabilmente a un ruolo di marginalità dell'attore pubblico locale.

Il modo di regolazione veneto è tipico di quella che Patrizia Messina chiama "subcultura bianca", cioè quella subcultura politica che si è creata nelle aree del nostro Paese in cui era forte l'influenza della Democrazia Cristiana (in contrapposizione alla subcultura rossa tipica delle zone dove prevaleva politicamente il Partito Comunista Italiano). Tale subcultura si basa su una relazione di interdipendenza tra un modello istituzionale aggregativo, cioè basato sulla mediazione tra interessi e la politica intesa come scambio, e l'applicazione di uno stile decisionale amministrativo non interventista; l'ente pubblico locale preferisce non intervenire nella gestione delle problematiche lasciando che la comunità politica e i privati si auto-organizzino per risolverle. Questo porta inevitabilmente ad abbassare il livello di fiducia dei cittadini nei confronti dell'attore pubblico locale che viene ritenuto incapace di dare una risposta alle necessità della comunità locale; tale atteggiamento riduce il ricorso all'ente locale in quanto non ritenuto adeguato, e lo limita a un mero rapporto di scambio tra utente ed ente locale: l'associazione richiede semplicemente le risorse per poter portare avanti le proprie attività nei confronti della cittadinanza e l'ente locale dopo aver erogato la somma non si interessa di organizzare e coordinare i servizi forniti agli enti finanziati. Ciò crea una frammentazione di servizi in quanto non forniti direttamente dal Comune e spesso neppure coordinati tra loro con l'impossibilità di avere una visione complessiva di come vengono affrontate le varie problematiche sia nelle modalità che nei risultati ottenuti.

Questa tendenza dell'ente locale ha vari effetti sulla società politica a partire dal determinare una forte debolezza nel rapporto tra amministrazione locale e comunità; mancando la fiducia nell'ente pubblico si ottiene una comunità non coesa e disgregata. Inoltre, la poca abitudine nell'organizzare servizi e nel regolarli, determina l'esistenza di una classe politica incerta nel prendere decisioni politiche unita alla tendenza a privilegiare l'emanazione di provvedimenti amministrativi invece di affrontare la problematica nel concreto. Anche quando l'ente pubblico tenta di fare progettazione, la mancanza di esperienza in tale ambito, determina mancanza di autonomia e necessità di appoggiarsi ad enti esterni in fase di programmazione del servizio stesso, creando incertezze negli operatori e negli utenti; ciò causa spesso l'abbandono di sperimentazioni che, pur rivelandosi positive, sembrano troppo complesse da poter essere gestite da parte degli operatori interni non abituati a tale modalità di lavoro.

Al contrario un modo di regolazione integrativo, cioè in cui l'amministrazione detiene un ruolo di controllo e coordinamento e vede le politiche pubbliche come un mezzo di sviluppo del territorio, è strettamente collegato a uno stile amministrativo interventista in cui è l'amministrazione locale a progettare, coordinare e mettere in atto il servizio e a valutarne le conseguenze, ha come conseguenza un alto livello di fiducia nei confronti dell'istituzione. Infatti i cittadini che sono abituati a vedersi erogare dei servizi da parte

dell'ente pubblico e potendone valutare le capacità, tendono ad affidarsi maggiormente all'ente locale che diventa un punto di riferimento.

Ritengo quindi che non sia un caso che il progetto dei facilitatori culturali (che è stato gestito con quest'ultimo metodo) abbia fatto rilevare come conseguenza principale proprio l'aumento della fiducia nei confronti dell'istituzione locale, nel caso il Comune di Padova. A tal proposito, a conclusione della sua valutazione del progetto dei facilitatori, Romania fa una dichiarazione emblematica per il nostro studio: *“Un miglioramento sensibile il servizio l’ha invece prodotto soprattutto sulla fiducia istituzionale. Attraverso una simile politica di comunità, infatti, le stesse istituzioni vanno incontro ai cittadini e si pongono nei suoi confronti in maniera diversa rispetto al panopticon burocratico e intangibile, della già citata metafora benthamiana. Molto in breve, l’esperienza dei facilitatori insegna come sulla sicurezza si possa agire con strumenti diversi da quelli del controllo sociale, migliorando piuttosto la fiducia interpersonale, la fiducia istituzionale e le relazioni interetniche nelle aree urbane.”*²⁷

²⁷ Romania, Vincenzo & Zamperini, Adriano. *“La città interculturale: politiche di comunità e strategie di convivenza a Padova”*, Franco Angeli, 2009 - il panopticon è una struttura architettonica ideata da Jeremy Bentham alla fine del '700: è una grande costruzione circolare pensata per avere il controllo dei criminali o dei malati mentali rinchiusi nelle celle disseminate nella circonferenza della struttura. È sufficiente una sola guardia al centro per controllare tutti i prigionieri, mentre i prigionieri non riescono a vedere nessun altro all'infuori della guardia (ndR)

CONCLUSIONI e PROSPETTIVE

Il tema della sicurezza urbana, di cui si discute ormai dagli anni 90, è diventato un argomento centrale della politica nazionale e locale poiché è ormai chiaro quanto sia necessario dare una risposta all'insicurezza dei cittadini che spesso è fortemente influenzata dalla presenza di situazioni di degrado (spacciatori, persone senza fissa dimora, nomadi, prostitute, bivacchi e sporcizia) e da atti di inciviltà nell'ambito urbano.

In questa tesi di laurea si è voluto prima di tutto analizzare, al capitolo 1, la percezione della sicurezza urbana dei cittadini italiani e come questa si sia modificata nel tempo; si sono poi esaminati i provvedimenti che nel corso degli anni hanno portato sempre più il Sindaco e la Polizia locale ad avere un ruolo centrale nel garantire la vivibilità degli spazi urbani e la lotta al degrado attraverso l'attribuzione di poteri sempre più ampi di regolamentazione e ordinanza, fino ad arrivare ai provvedimenti di allontanamento di soggetti che vanno a limitare la fruibilità e il decoro della città. Si è visto come il ruolo della Polizia locale ha dovuto evolvere nel corso del tempo per riuscire ad assicurare una serie di servizi integrativi rispetto a quelli storicamente affidati, anche attraverso la creazione di reparti preposti a garantire la sicurezza urbana come la polizia di prossimità e la polizia giudiziaria. La Polizia locale ha oggi il ruolo di rappresentare le amministrazioni locali di fronte alla cittadinanza svolgendo un continuo lavoro di mediazione tra l'ente e il cittadino che tra i cittadini stessi, attraverso il dialogo e la prevenzione di comportamenti di inciviltà e mancato rispetto delle regole di buona convivenza.

Nel capitolo 2 si è proceduto a trattare gli stessi temi operando un focus sulla città di Padova, oggetto della nostra ricerca, rilevando che esiste una percezione di insicurezza molto alta tra i padovani, potenzialmente superiore a quella registrata a livello nazionale che si concretizza nell'invio alle forze di polizia di una serie di segnalazioni per spaccio, bivacchi, schiamazzi e presenza di nomadi, mendicanti e stranieri in generale, in particolare in alcuni ambiti cittadini (centro storico, quartiere Arcella e zona stazione). Non vi è dubbio che i cittadini padovani vorrebbero un controllo pubblico del territorio più forte, nonostante negli ultimi anni il sistema cittadino di videosorveglianza sia stato integrato in maniera consistente e siano stati creati nuovi servizi di polizia locale di prossimità, di polizia giudiziaria e sicurezza urbana integrata dal nucleo cinofilo, oltre ai numerosi interventi normativi che le amministrazioni hanno emanato in tema di sicurezza urbana e lotta al degrado (accattonaggio, bivacchi, detenzione di bevande alcoliche, spaccio, prostituzione).

Nel capitolo 3 si è definito cosa si intenda con il termine mediazione e quali sono le motivazioni che operatori ed esperti del settore forniscono a favore dell'applicazione della stessa in ambito urbano al fine di prevenire e contrastare fenomeni di degrado, nonché di garantire una maggiore sicurezza all'interno dell'ambito cittadino. Dall'esperienza ventennale di alcuni paesi europei si traggono le ragioni per le quali spesso non sia possibile applicare in ambito urbano azioni repressive e penali a causa di svariati motivi: perché non si tratta di reati ma di atti di inciviltà, perché spesso ci si

trova di fronte a problemi di vicinato che sono degenerati, perché vi sono problemi sociali che vanno affrontati con modalità differenti e problematiche che vanno seguite nel tempo. Tali motivi vanno inoltre a spiegare perché nei paesi europei analizzati il ruolo delle forze di polizia sia affiancato da quello dei mediatori sociali, o urbani, il cui ruolo viene ritenuto fondamentale per garantire la sicurezza e l'ordine sociale nonché il dialogo in situazioni di conflitto. Il ruolo della mediazione urbana è quello di ricreare il dialogo sociale tra le persone al fine di abbassare il livello di insicurezza percepita. I risultati pratici registrati in Francia grazie all'applicazione della mediazione sociale in ambito urbano fanno comprendere come tale attività di prevenzione comporti una riduzione del livello di insicurezza dei cittadini e una maggiore fiducia nelle istituzioni locali.

Non è però semplice nel nostro Paese mettere in atto azioni preventive in ambito di sicurezza urbana perché, come afferma Gian Guido Nobili, "l'indimostrabilità della funzione preventiva delle azioni sociali rischia di delegittimarle" in quanto "agli occhi della comunità tali misure non appaiono immediatamente utili a garantire maggiore sicurezza", quantomeno nelle fasi iniziali dei progetti che sono quelle più delicate, quando è maggiore il rischio che la parte politica rinunci alle sperimentazioni perché non è in grado di affrontare le critiche della cittadinanza e dei mass media. Come possiamo vedere dall'esperienza francese, invece, con l'andare del tempo, i cittadini tendono a riconoscere la bontà delle azioni di mediazione messe in atto dalle istituzioni pubbliche, dando loro maggiore fiducia.

In Italia, salvo alcune sporadiche azioni, si è preferito incaricare le forze polizia di ulteriori funzioni non sempre facilmente conciliabili con quelli storicamente affidati, richiedendo loro di essere in taluni casi repressive e in altre dialoganti, ottenendo a mio parere l'unico risultato di rendere la figura dei poliziotti meno credibile, non essendovi a volte le condizioni e la possibilità di dare una risposta immediata e duratura nel tempo ai cittadini.

Come scrive Gian Guido Nobili, "I fenomeni di criminalità e degrado, così come i fenomeni di insicurezza urbana, hanno una natura complessa e composita e richiedono inevitabilmente, per loro natura, risposte articolate, che mobilitano diverse istituzioni, diversi strumenti giuridici, diversi tipi di politiche pubbliche". Mentre le amministrazioni puntano su sistemi difensivi, servirebbe invece l'integrazione di vari strumenti: illuminazione, videosorveglianza, manutenzione degli spazi pubblici, controllo del territorio, animazione degli spazi urbani, cittadinanza attiva e interventi di prevenzione e mediazione sociale. Ovviamente tali strumenti non possono essere messi in atto esclusivamente da un'unica figura, ma da varie figure che vengono formate e destinate a tal fine. Questo perché, come abbiamo compreso dal nostro studio, gli elementi che vanno a determinare la sensazione di degrado urbano sono numerosi e molto diversificati e andrebbero trattati con modalità diverse e figure dedicate esclusivamente a tale ruolo. Il degrado urbano viene percepito non solo dalla presenza sul territorio di soggetti dediti a microcriminalità o atti di inciviltà, ma anche dalla semplice presenza di mendicanti, nomadi e stranieri, nonché dall'abbandono di rifiuti, da infrastrutture non utilizzate o danneggiate, da cattiva illuminazione e da

malfunzionamenti. Il controllo di tali attività e problematiche viene oggi delegato ad un'unica figura, quella della polizia locale, che deve operare su un territorio che fatica a coprire con le proprie pattuglie e che spesso deve impiegare il proprio tempo su interventi di mera segnalazione tecnica o di conflitti di vicinato, che poco hanno a che vedere con il suo ruolo di polizia.

Questo concetto è stato ben compreso in altri paesi europei che hanno deciso di sgravare le forze di polizia da ruoli che non competono loro, creando una rete integrata di servizi alla cittadinanza basati sulle figure dei mediatori urbani. Si tratta di figure formate per detti ruoli e che hanno il tempo e le capacità di seguire casi complessi dal punto di vista sociale o relazionale, lavorando in un sistema di collaborazione con i servizi comunali e le associazioni a essi collegate.

A parere della scrivente la città di Padova potrebbe essere una realtà, per dimensioni e contesto socioeconomico, che sarebbe in grado di sperimentare la figura del mediatore urbano partendo dalle attuali esperienze e da quelle precedenti. È però necessario superare l'attuale preclusione verso il tema della "prevenzione" comprendendo che, sebbene essa abbia un costo, esso sarebbe nettamente inferiore rispetto a quello repressivo e giudiziario al quale altrimenti si giungerebbe; sarebbe utile creare la figura di mediatori urbani (anche più figure differenti come in Francia con obiettivi diversi) al fine di sgravare la polizia locale da interventi poco inerenti alla propria attività di sicurezza urbana, viabilità, ecc. Tali figure potrebbero tranquillamente interagire con gli altri settori e servizi comunali al fine di fornire un servizio di segnalazione di inconvenienti stradali (segnaletica, buche) nonché di problematiche relative a rifiuti, illuminazione e danneggiamenti alle infrastrutture.

Inoltre i mediatori urbani potrebbero essere impiegati anche per seguire situazioni di disagio sociale quali bivacchi di persone senza fissa dimora e tossicodipendenti, soggetti dediti all'accattonaggio e altre situazioni da segnalare ai servizi sociali per la loro presa in carico presso i servizi di accoglienza e di supporto già esistenti e funzionanti presso il Comune di Padova.

Altro campo di intervento per i mediatori urbani sarebbe sicuramente quello dei conflitti di vicinato, che comporta un grande numero di segnalazioni alle forze di polizia per futili motivi. In tale contesto, la polizia locale, una volta compreso che l'intervento richiesto rientra nell'ambito del conflitto relazionale, dovrebbe segnalare la problematica al mediatore urbano che potrebbe farsene carico direttamente attraverso l'incontro e il dialogo tra le parti, nonché tramite il supporto del Centro di mediazione dei conflitti già presente sul territorio. Tale servizio dovrebbe essere regolato da un protocollo che determini i compiti di intervento e segnalazione degli operatori di polizia locale, nonché le modalità di intervento del mediatore, in modo da non lasciar e irrisolte situazioni di conflitto esistenti.

Sulla base dell'esperienza passata dei facilitatori culturali, una parte dei mediatori urbani potrebbe essere selezionata tra cittadini di origine straniera o di seconda generazione, al fine di gestire problematiche legate all'integrazione della popolazione straniera e dei conflitti di vicinato ad essa collegati. Ritengo che questa potrebbe essere

una scelta corretta per evitare inutili polemiche a sfondo razziale, in quanto il servizio non sarebbe totalmente dedicato a tale necessità ma al benessere collettivo complessivo e quindi sarebbe meno attaccabile dalla stampa e dalla cittadinanza.

Per quanto riguarda il problema della gestione della movida e degli schiamazzi serali e notturni, tale problematica potrebbe essere gestita direttamente dai mediatori urbani dedicati a tale scopo, anziché tramite servizi organizzati con soggetti privati in maniera sporadica e non coordinata con le forze di polizia.

Nonostante il controllo di vicinato sia ritenuto una pratica ormai obsoleta e poco utile perché rischia di approfondire il divario tra gli abitanti dei quartieri marginali, volendo mantenere tale servizio di cittadinanza attiva, esso potrebbe essere gestito in collaborazione con mediatori urbani notturni che avrebbero il compito di gestire le segnalazioni provenienti dal sistema di controllo di vicinato, avendo la capacità e la preparazione per valutare l'eventuale intervento delle forze di polizia o la gestione della problematica attraverso altri strumenti.

Anche il servizio di controllo dei “nonni vigili” nelle aree sensibili della città e nei parchi pubblici potrebbe essere integrato dalle figure dei mediatori urbani, al fine di garantire maggiore copertura del servizio di vigilanza e dando la possibilità a soggetti più giovani di svolgere un servizio di pubblica utilità.

Nonostante come abbiamo visto nel paragrafo 3.8 la tendenza delle amministrazioni locali padovane sia quella di gestire i servizi pubblici con lo stile amministrativo non interventista, in questo ambito sarebbe utile che venisse fatto uno sforzo per gestire direttamente le problematiche di sicurezza urbana, puntando sulla formazione dei propri dipendenti e rendendoli capaci di affrontare nuove sfide, anche attraverso l'affiancamento iniziale di figure di supporto.

È vero che si tratterebbe di un grosso investimento di personale in quanto servirebbero più persone stipendiate dal Comune, ma la cittadinanza si ritroverebbe ad avere a disposizione maggiori occhi dell'amministrazione che girano per la città, e la loro presenza darebbe una sensazione di maggiore sicurezza ai cittadini.

Un servizio fornito direttamente dall'amministrazione, oltre a essere maggiormente monitorabile e modificabile in caso di bisogno, crea maggiore fiducia nell'ente locale perché il cittadino sente che l'amministrazione si sta prendendo cura di lui e dei suoi bisogni attraverso delle persone che sono parte dell'amministrazione. Rapportarsi con operatori che dipendono da enti o associazioni esterne (seppur finanziate dall'ente locale) non crea lo stesso tipo di risultato, in quanto l'operatore non viene riconosciuto come parte dell'ente, tanto più se non esiste un coordinamento da parte dell'amministrazione con tutti i servizi forniti.

Ciò non toglie che sia possibile utilizzare i servizi già in essere con associazioni o società, ma solo se essi sono coordinati e integrati in un sistema gestito direttamente dall'amministrazione locale. Questo comporta necessariamente un maggior coordinamento tra i vari settori del Comune con riunioni periodiche tra i capi settori che a cascata tengano informati i loro sottoposti, in modo tale che tutti gli operatori

comunali conoscano i servizi messi a disposizione dei cittadini al fine di fornire loro le corrette informazioni, sia in strada che agli sportelli comunali.

Nonostante la complessità di gestione di un servizio così articolato alla cittadinanza, un buon coordinamento iniziale, con la collaborazione di ogni settore, potrebbe garantire un servizio alla città di Padova in ambito di sicurezza urbana, che sarebbe di certo utile e gradito e potrebbe aumentare il benessere della collettività.

RINGRAZIAMENTI

Si ringrazia il Comune di Padova, il Corpo di Polizia Locale di Padova e la Prefettura di Padova per il materiale e i dati gentilmente forniti per l'elaborazione della presente tesi.

BIBLIOGRAFIA

Agresti, Giovanni & De Gioia, Michele. *“Médiation et droits linguistiques Actes du Colloque international” Université de Padoue, 23 janvier 2014*

ANCI. *Rapporto Nazionale sulle attività della Polizia Locale, 2018*

ANCI. *Rapporto Nazionale sulle attività della Polizia Locale, 2021*

Ben Mrad, Fathi. *“La médiation sociale: entre résolution des conflits et sécurisation urbaine”*, *Revue française des affaires sociales*, 2004/3, pp 231-248

Blini, Lorenzo. *“Mediazione linguistica: riflessioni su una denominazione” Libera Università “San Pio V” di Roma, 2008, pp 123-138*

Casadei, Simone & Franceschetti, Massimiliano. *“Il mediatore culturale in sei paesi europei”*, *ISFOL*, 2009

CIV. *“Guide d'évaluation de l'utilité sociale de la médiation sociale” 2009*

De Gioia, Michele. *“Pratiques communicatives de la médiation” Peter Lang, 2014*

De Gioia, Michele & Gourvès-Hayward, Alison & Sablé, Cathy. *“Acteurs et formes de médiation pour le dialogue interculturel”*, *GLAT*, 2016

De Gioia, Michele & Marcon, Mario. *“Approches linguistiques de la médiation”*, Lambert-Lucas, 2016

Delcourt, Marie-Odile & al. *“La médiation humaniste, pour 'faire société' dans la prise en charge des différends. HAL, 2015*

Finat, Fabienne and Pont, Jeanne. *“C'est bien entendu un malentendu! Médiation en milieu culturel et médiation sociale en milieu urbain: réflexion comparative de deux pratiques professionnelles” L'essentiel de la médiation, Peter Lang, 2020, pp 403-421*

Gerolimich, Sonia. *“Qu'entend-on au juste par médiation linguistique ?” L'essentiel de la médiation, Peter Lang, 2020, pp 49-86*

Gourvès-Hayward, Alison & Sablé, Cathy. *“Médiation culturelle et médiation interculturelle dans les documents officiels de l'UE – champ didactique des langues et des cultures : quel glissement conceptuel ?” L'essentiel de la médiation, Peter Lang, 2020, pp 87-103*

Guillaume-Hofnung, Michèle. *“Colloque Médiation-Education et droits de l'homme pour vivre ensemble en ville”*, UNESCO, 2000

Guillaume-Hofnung, Michèle. *“La formation avant toute chose mais, de qualité et surtout à la médiation” Les cahiers du Développement Social Urbain n 65, 2017 pp 32-34*

Guillaume-Hofnung, Michèle. *“La médiation”*, PUF, 2015

Interpres. *“La mediazione linguistico culturale fra buone prassi e potenzialità” 2009*

ISTAT. *“La percezione della sicurezza – anni 2015-2016”*, 2018

Lemoult, Philippe & Malbosc, Patricia. *“Le rôle de la médiation dans la société”*, *Les Cahiers du journalisme n o 18 – Printemps 2008, pp 112-129*

Meralli-Ballou, Maël. *“La médiation urbaine, un champ émergent qui participe à la construction sociale des métropoles”*, Université Lumière - Lyon II, 2014

- Messina, Patrizia *"Modi di regolazione dello sviluppo locale – Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna"*, Padova University Press, 2012
- Naprous, Ida. *"Conflits et médiation"* CDDP de l'Aube, 2011
- Nations unies. *"Directives pour des stratégies de médiation tenant compte de la problématique hommes femmes"* 2017
- Nobili, Gian Guido. *"Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti"* SINAPPSI, Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche, Anno X, n. 2/2020
- Regione Piemonte. *"Manuale per la progettazione di politiche e interventi sulla sicurezza integrata Dieci temi per saperne di più"*, 2013
- Rencontres nationales des acteurs de la ville. *"Médiation sociale et nouveaux modes de résolution des conflits de la vie quotidienne"*, DIV, Paris-Créteil 2000
- Riccardi, Alessandra. *"Interprete e mediatore: evoluzione delle definizioni"* Rivista Internazionale di Tecnica della Traduzione, 2019, pp 205-217
- Roma Capitale, Ufficio di Statistica. *"Il benessere equo e sostenibile a Roma". 5* rapporto, 2022*
- Romania, Vincenzo. *"Le politiche di mediazione del Comune di Padova: una valutazione incrociata"* Padovanet, 2007
- Romania, Vincenzo & Zamperini, Adriano. *"La città interculturale: politiche di comunità e strategie di convivenza a Padova"*, Franco Angeli, 2009
- Romania, Vincenzo *"L'immigrato e il malinteso della sicurezza: l'influenza del frame securitario nella sperimentazione di una pratica innovativa di mediazione culturale su strada"*, Barataria – Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales n. 10 pagg. 39-55, 2009
- Rondini, Paolo & altri. *"La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto)"* par.5, Diritto Penale Contemporaneo, 4/2017
- Wieviorka, Michel. *"La médiation une comparaison européenne"*, DIV, 2002

SITOGRAFIA

<https://112.gov.it> (ultima consultazione 02/01/2023)

<https://www.anci.it> (ultima consultazione 02/01/2023)

<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org> (ultima consultazione 02/01/2023)

<https://www.archiviolaStampa.it> (ultima consultazione 10/12/2022)

<https://www.befus.be> (ultima consultazione 22/09/2023)

<https://www.cittametropolitana.bo.it> (ultima consultazione 10/12/2022)

<https://centro-mediazione-padova.business.site/> (ultima consultazione 24/09/2023)

<https://www.cipm.it/> (ultima consultazione 24/09/2023)

<https://www.comune.roma.it> (ultima consultazione 04/12/2022)

<https://www.coopilsestante.com/> (ultima consultazione 24/09/2023)

<https://corrieredelveneto.corriere.it/> (ultima consultazione 22/09/2023)

<https://www.cortecostituzionale.it/> (ultima consultazione 02/01/2023)

<https://www.demos.it> (ultima consultazione 02/04/2023)

<https://www.femmesrelais.fr> (ultima consultazione 16/09/2023)

<https://www.fisu.it> (ultima consultazione 09/12/2022)

<https://www.gazzettaufficiale.it> (ultima consultazione 02/01/2023)

<https://www.hesge.ch/hets/> (ultima consultazione 22/09/2023)

<https://www.ilgazzettino.it/> (ultima consultazione 22/09/2023)

<https://www.interno.gov.it/> (ultima consultazione 02/01/2023)

<https://www.istat.it> (ultima consultazione 04/12/2022)

<https://lab24.ilsole24ore.com/indice-della-criminalita/indexT.php> (ultima consultazione 02/04/2023)

<https://mairie20.paris.fr> (ultima consultazione 17/09/2023)

<http://www.mediationfrance.com> (ultima consultazione 17/09/2023)

<https://www.padovanet.it> (ultima consultazione 07/03/2023)

<https://www.poliziale.com> (ultima consultazione 03/01/2023)

<http://www.polizialepadova.it/> (ultima consultazione 16/05/2023)

<https://www.prefettura.it> (ultima consultazione 07/03/2023)

<https://questure.poliziadistato.it/padova> (ultima consultazione 11/03/2023)

<https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/stadtleben/sip.html> (ultima consultazione 22/09/2023)