

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXIV

**SICUREZZA INTEGRATA
E WELFARE DI COMUNITÀ**

a cura di
**TOMMASO F. GIUPPONI
ALBERTO ARCURI**

Bologna
University Press

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCIV

SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ

a cura di
TOMMASO F. GIUPPONI
ALBERTO ARCURI

Bologna
University Press

*Il volume è stato realizzato con la collaborazione della Scuola Achille
Ardigò del Comune di Bologna*



Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buonline.com
e-mail: info@buonline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza
Creative Commons BY 4.0

ISSN 2283-916X
ISBN 979-12-5477-091-7
ISBN on line 979-12-5477-092-4
DOI 10.30682/sg314

Prima edizione: giugno 2022

INDICE

PRESENTAZIONE	
<i>Michele Caianiello</i>	1
<i>Mauro Moruzzi</i>	4

INTRODUZIONE	
La sicurezza integrata quale strumento di inclusione e il ruolo attivo della comunità	7
<i>Tommaso F. Giupponi</i>	

PARTE I SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ: LE COORDINATE GENERALI

Sicurezza integrata e welfare di comunità: un contrappunto costituzionale	15
<i>Alberto Arcuri</i>	
Saldare sicurezza e welfare: la cassetta degli attrezzi del Terzo settore	39
<i>Emanuele Rossi e Alberto Arcuri</i>	
Oltre l'ordine pubblico: la sicurezza partecipata, oggi	57
<i>Corrado Caruso</i>	
Paura della povertà. Strategie securitarie difensive e prove tecniche di prevenzione sociale	79
<i>Francesca Curi</i>	
La povertà tra messa al bando e criminalizzazione. Riflessioni sulle nuove politiche di sicurezza e le persone senza fissa dimora	97
<i>Rossella Selmini e Stefania Crocitti</i>	

La rigenerazione urbana integrata come strumento di inclusione e promozione sociale 115
Ylenia Guerra

Sicurezza integrata e violenza domestica. Prevention, Protection, Prosecution: i dati della statistica ufficiale per leggere la Convenzione di Istanbul 135
Maria Giuseppina Muratore

PARTE II

ESPERIENZE DI SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ

Lavoro di comunità e sicurezza integrata 159
Marisa Anconelli e Rossella Piccini

La sicurezza partecipata: il coinvolgimento dei privati. L'esperienza della Regione Emilia-Romagna 177
Gian Guido Nobili

Il Comune nel punto di frizione: sicurezza, paura e presa in carico delle marginalità 197
Maria Adele Mimmi

Promuovere comunità per essere e sentirsi più sicuri 211
Cinzia Migani e Elisabetta Mandrioli

Il Comune nel contrasto all'esclusione abitativa e alla grave emarginazione adulta 221
Monica Brandoli

L'uso della forza come strumento di convivenza 239
Carlo Francesco Salmasso

Sicurezza domestica e violenza familiare: i soggetti e le azioni del Comune (e della comunità) di Bologna 255
Barbara Grazia

L'esperienza della Casa delle donne per non subire violenza 265
Deborah Casale

PRESENTAZIONE

Non si può dire che la cooperazione tra università, istituzioni e comunità sia un fenomeno recente. Un'affermazione di questo genere, oltre che errata in sé, sarebbe quasi paradossale in una città come Bologna, nella quale il contributo degli *scholares* e la loro interazione con lo sviluppo territoriale è iniziata molti secoli orsono.

È vero, tuttavia, che un'efficace sinergia tra enti universitari e di ricerca, da un lato, e istituzioni, imprese, associazioni ed enti collettivi, comunità, dall'altro, è avvertita come sempre più cruciale nel tempo presente. I piani di ripresa economica concepiti negli ultimi due decenni, a livello europeo (e non solo), pongono l'accento su questo elemento – che università e società crescano insieme, in una interazione proficua – quale chiave determinante per il successo di strategie economiche e sociali di successo, a medio e lungo termine. Detto altrimenti, se la comunità e i suoi enti universitari riescono a lavorare bene insieme, le *chances* di crescita collettiva stabile appaiono considerevolmente più ampie, e capaci di mettere radici più profonde.

Se nel dopoguerra il motore della ripresa, in una chiave di lettura non lontana da quella del tempo presente, fu rappresentato dalla interazione tra sviluppo industriale e scuole tecniche, oggi la partita si gioca anche (e, a ben vedere, prima di tutto), nel rapporto tra comunità e università. Quanto più le seconde sono in grado di fungere da innesco dello sviluppo, o da efficace incubatore, rispetto alle iniziative che in un dato contesto sociale e territoriale vengono concepite e promosse, tanto più alte sono le possibilità di successo stabile

della comunità che intorno (e, ancor prima, insieme) alle università si sviluppa.

In questo contesto nasce il rapporto di cooperazione tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna e la Scuola Achille Ardigò del Comune di Bologna, ideata e istituita proprio per favorire un efficace dialogo tra il territorio dell'Area metropolitana di Bologna, il sistema universitario bolognese e i suoi enti di cultura.

Il primo tema sul quale si è avviato un progetto comune, dando seguito all'Accordo quadro tra le due istituzioni, a suo tempo sottoscritto nell'ambito delle attività di Terza Missione del Dipartimento di Scienze giuridiche, ha riguardato specificamente il tema della sicurezza, ambito nel quale la necessità di un'informazione adeguata e di una formazione sociale consapevole sono avvertite, da lungo tempo, come essenziali per la diffusione di una nuova forma di benessere sociale.

Infatti, coerentemente con le linee di ricerca del Dipartimento e con le finalità della Scuola Ardigò, le riflessioni qui pubblicate sono l'esito di un'attività laboratoriale di ricerca, dal taglio multidisciplinare, che ha coinvolto diversi docenti e ricercatori dell'Università di Bologna e di altre Università ed Enti di ricerca italiani, incentrata sui principali snodi problematici del rapporto tra sicurezza integrata e *welfare* di comunità.

La prima, a partire dalla sua più recente codificazione ad opera del c.d. decreto Minniti del 2017, intesa, in senso lato, come l'insieme delle misure e degli interventi coordinati di stato, regioni ed enti locali volti, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, a garantire non solo l'ordine pubblico in senso stretto (inteso come prevenzione e repressione dei reati) ma anche il più complessivo benessere delle comunità territoriali rispetto ai rischi di marginalità e di esclusione sociale. Il secondo, in via generale, individuato nell'insieme delle azioni (interventi, progetti, norme, *policies*) che istituzioni, imprese, società civile organizzata e famiglie realizzano per creare un senso condiviso di benessere, e che si propone di supportare e migliorare il sistema tradizionale di *welfare* responsabilizzando gli utenti, così da generare un miglioramento degli interventi e delle politiche sociali a beneficio dell'intera collettività.

A partire dalle coordinate generali e costituzionali del tema, vengono qui approfondite alcune direttrici del rapporto in questione: dal ruolo fondamentale del Terzo settore e del principio di sussidiarietà orizzontale, alla sicurezza “partecipata”; dagli strumenti di recupero delle marginalità, alla sperimentazione (non sempre efficace) di nuove forme di “contrasto” al degrado sociale; dalla prevenzione della violenza domestica e familiare, alla rigenerazione urbana come strumento di inclusione sociale.

Il tutto, attraverso un dialogo costante con operatori dei servizi pubblici, delle associazioni di volontariato e del Terzo settore, amministratori e funzionari pubblici, in grado di offrire un quadro particolarmente significativo di alcune concrete esperienze, regionali e locali, di sicurezza integrata e *welfare* di comunità, con particolare riferimento alla Regione Emilia-Romagna e al Comune di Bologna.

Ne emerge un quadro composito, nel quale i tanti crinali sui quali passa la questione della sicurezza nel contesto territoriale sono esaminati con un approccio scientifico, arricchito dalle tante testimonianze ed esperienze dei diversi protagonisti coinvolti. L’auspicio è quello che le analisi condotte e le conclusioni raggiunte nei capitoli di questo volume possano costituire un contributo in grado di aiutare tutti noi, che della comunità facciamo parte, a costruire un senso più compiuto quanto ad un tema, come quello della sicurezza, dal quale indubbiamente passa il raggiungimento del benessere sia sociale che individuale.

Michele Caianiello

Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Il tema della sicurezza nel rapporto con gli altri, e quindi la “sicurezza nel sociale” vissuta dai cittadini nel quartiere, nella città, nel territorio, sul lavoro, e perfino nella loro abitazione, è parte integrante di una nuova idea di *welfare* e in particolare di un *welfare* di comunità (WdC).

Il WdC è per la Scuola Achille Ardigò «l’insieme delle azioni (interventi, progetti, norme, *policies*) che istituzioni, imprese, società civile organizzata e famiglie realizzano per creare un senso condiviso di benessere o di vita buona»¹.

Ma come deve essere questo nuovo *welfare* della comunità e come si collega a quell’idea di “sicurezza integrata” che sta alla base di importanti contributi presenti in questa pubblicazione? Il Corso Magistrale della Scuola – un ciclo di lezioni durato ben quattro anni, dal 2018 al 2021 e a cui hanno partecipato i maggiori studiosi italiani di *welfare* – ha cercato di offrire una sintesi concettuale a questo interrogativo. Il WdC dovrà essere plurale, cioè costituito da una pluralità di attori, ciascuno dei quali dovrebbe superare la tendenza alla chiusura autoreferenziale per aprirsi ad una piena collaborazione favorita dall’attore pubblico. Dovrà essere progettato e valutato assieme dai cittadini-utenti o meglio co-progettato e co-valutato. Dovrà valorizzare le relazioni sociali che esistono e costruirne di nuove, accrescendo quindi il capitale relazionale di ogni persona o famiglia. Dovrà favorire comportamenti di reciprocità tra i soggetti coinvolti, con interventi capacitanti volti all’autonomizzazione dei fruitori e alla prevenzione del disagio. Dovrà offrire prestazioni e servizi flessibili e personalizzati, quindi con modalità ‘sartoriale’ (*taylor-made*). Dovrà vincere la sfida contro la frammentazione della conoscenza con un approccio integrato alle informazioni. Dovrà inoltre permettere l’accesso ai dati, ai *big data* e alle informazioni della rete, nonché ai vantaggi delle tecnologie di intelligenza artificiale in modo non socialmente discriminante.

Osservando questi capisaldi di un nuovo WdC sono evidenti i punti di contatto con la cultura e le *policies* della “sicurezza integra-

¹ Comune di Bologna, Scuola Achille Ardigò sul Welfare di Comunità e i Diritti dei Cittadini. *Il Progetto culturale della Scuola Achille Ardigò sul Welfare di Comunità*, Quaderno dicembre 2021, p. 6.

ta”, così come proposta in questo volume. La pluralità degli attori in campo, assieme all’attore pubblico, è un concetto ormai acquisito nell’ambito di una *policy* di sicurezza integrata nel territorio. Altrettanto si può dire per una sicurezza co-progettata a livello locale, di quartiere, di rione, assieme ai cittadini, alle associazioni di volontariato, ai gruppi di auto-aiuto e solidarietà. Non solo co-progettata ma anche co-valutata, sempre assieme. Inoltre, non vi è alcun dubbio che accrescendo i rapporti relazionali dei singoli e delle famiglie si creano condizioni locali di miglior sicurezza mentre all’opposto, l’isolamento è la prima causa della paura e dell’insicurezza, come apparso evidente soprattutto nel periodo Covid. Le garanzie della sicurezza vanno poi senz’altro ricercate e consolidate in comportamenti di reciprocità, in interventi capacitanti volti a creare *empowerment* tra i cittadini in termini di responsabilità, coscienza dei diritti esigibili, capacità di ottenere risposte adeguate dai servizi. Inoltre, e sempre in coerenza con queste nuove idee di *welfare* locale, anche i servizi della sicurezza al pari di quelli della salute, dell’assistenza, della cultura, devono essere sempre più personalizzati e flessibili e sempre meno standardizzati, perché il disagio da insicurezza si presenta con caratteristiche assai diverse da luogo a luogo ma anche in diversi contesti familiari e comunitari.

Con il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Bologna – e in particolare con il Prof. Tommaso Giupponi – la Scuola Achille Ardigò e il Comune di Bologna hanno avviato un impegnativo percorso di studi e ricerche sul tema della sicurezza integrata e del *welfare* di comunità che ha avuto appuntamenti nel Corso Magistrale e in attività laboratoriali di grande interesse, qui per altro riprese con qualificati interventi riferiti alla prevenzione comunitaria, al contrasto della marginalità, alla rigenerazione delle comunità e al contrasto alla violenza domestica. Questo lavoro continuerà nell’anno 2022 – e oltre – con l’attivazione di uno specifico “laboratorio di quartiere”: un tavolo permanente finalizzato alla formazione e alla ricerca ma anche alla co-progettazione della sicurezza integrata sul territorio assieme a cittadini, operatori e associazioni nell’ambito della promozione di un’area periferica della città. Ancora una volta la Scuola è partita dal quesito, posto in sede di co-progettazione dei programmi futuri con discenti e operatori: «su quali argomenti pos-

siamo migliorare la sicurezza per una “vita buona”?». Se in una parte dei cittadini ancora prevale l’identificazione della sicurezza con il controllo del territorio e la repressione dei reati, in altri lo “star bene” complessivo di una comunità è associato a interventi di *welfare* locale non sostitutivi ma integrati con l’azione delle istituzioni statali e locali preposte alla sicurezza dei cittadini. Così istituzioni, cittadini, gruppi informali, *social-street* e Terzo Settore possono essere assieme impegnati per creare vivibilità nel territorio, spazi di incontro, processi partecipativi e di riqualificazione urbana. Scuola Ardigò e Università, assieme, accompagnano questa sperimentazione che potrebbe presto allargarsi ai comuni della Città Metropolitana, come ad esempio con il progetto del Comune di Bologna di riqualificare la zona del Lazzaretto, che prende in carico un’area molto degradata di edifici in disuso e frequentata da non poche persone che vivono in una dimensione di grande marginalità, potrebbe essere occasione – in accordo con il Quartiere – di sperimentazione concreta di azioni di sicurezza integrata con iniziative di *welfare* comunitario. Un laboratorio di co-progettazione, partecipato da tutti gli attori, che il Comune promuove assieme alla Scuola Achille Ardigò e il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Bologna, volto alla affermazione di nuova cultura del “vivere meglio in sicurezza”.

Mauro Moruzzi

Presidente del Comitato Tecnico Scientifico
della Scuola Achille Ardigò del Comune di Bologna

INTRODUZIONE

LA SICUREZZA INTEGRATA QUALE STRUMENTO DI INCLUSIONE SOCIALE E IL RUOLO ATTIVO DELLE COMUNITÀ

*Tommaso F. Giupponi**

1. La sicurezza, come noto, è uno dei miti fondanti la stessa nascita del moderno concetto di Stato. Come tutti i miti, però, è stata protagonista di diverse evoluzioni, a seconda del momento storico preso in considerazione e delle differenti necessità emerse dalle comunità politiche di riferimento.

In questo senso, accanto all'originaria visione della sicurezza come tutela dell'integrità degli individui e dei loro possessi rispetto a minacce provenienti dall'interno o dall'esterno della comunità, si sono affiancate via via diverse, e più ampie, nozioni di sicurezza, fino a ricomprendere la garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti fondamentali e del pieno sviluppo della persona, con particolare riferimento alle prestazioni sociali.

A partire dall'evoluzione dello stato liberale in stato liberaldemocratico, e con la conseguente emersione, come orizzonte di azione dei pubblici poteri, delle reali condizioni di vita degli individui e della loro dignità personale, potremmo dire (evocando in maniera eterodossa la nota visione rooseveltiana) che oltre alla tradizionale garanzia della "libertà dalla paura" si è quindi affermata anche la tutela della "libertà dal bisogno".

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

Accanto a questo processo evolutivo, si è affermata con sempre maggiore intensità la partecipazione democratica nella gestione della cosa pubblica, non solo attraverso i tradizionali canali della legittimazione politico-elettorale, ma anche con la progressiva valorizzazione delle iniziative degli individui, singoli o associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Ad una visione statica e monolitica del rapporto tra Stato e persona, infatti, si è sostituita una visione dinamica e plurale dello stesso, grazie all'importante ruolo svolto non solo dalle articolazioni istituzionali territoriali, ma anche da quel pluralismo sociale che alimenta le democrazie contemporanee.

Le riflessioni raccolte in questo volume, frutto di un approccio interdisciplinare e teorico-pratico, si collocano quindi al crocevia tra evoluzione del concetto di sicurezza, trasformazione dell'azione dei pubblici poteri e valorizzazione del protagonismo dei cittadini (oltre che delle comunità di riferimento). In questo senso, infatti, vengono approfondite alcune traiettorie dell'articolato rapporto tra sicurezza integrata e *welfare* di comunità.

2. Costruita sul piano teorico (prima) e sperimentata sul piano pratico da diverse amministrazioni territoriali (poi), la sicurezza integrata trova oggi un organico quadro normativo di riferimento a livello nazionale, cui si affiancano alcune importanti legislazioni regionali, la regolamentazione a livello locale e le concrete prassi amministrative. Rinnovato fondamento di tale approccio è, come noto, la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, la quale non solo ha inteso valorizzare in maniera significativa gli spazi di intervento legislativo delle Regioni ordinarie, ma ha ribadito la necessità di un forte coordinamento amministrativo centro-periferia anche nell'ambito di settori di esclusiva competenza statale, come quello relativo all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Come noto, però, l'individuazione degli strumenti del coordinamento Stato-Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, che l'art. 118, comma 3, Cost. attribuisce alla competenza de legislatore statale, ha dovuto attendere molti anni, e vede oggi una sua prima attuazione grazie al d.l. n. 14/2017. È, infatti, soprattutto a partire da tale normativa che l'ordinamento italiano si è dotato di tuta una

serie di strumenti in grado di dare corpo alle politiche di sicurezza in modo integrato e multilivello, attraverso la creazione di quel «sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» di cui parla l'art. 1 del d.l. in questione.

Tale approccio, poi, viene declinato con particolare riferimento al contesto metropolitano, dove la “sicurezza urbana” (anello fondamentale delle politiche di sicurezza integrata) viene indicata quale «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 dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità 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» (art. 4 del d.l. n. 14/2017).

Dunque, un approccio integrato alle tematiche della sicurezza, al fine di garantire più alti standard di benessere e di coesione sociale, e perseguito da Stato, Regioni ed enti locali ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, attraverso accordi e patti. Non è allora un caso che le “Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata”, approvate dalla Conferenza Unificata nel 2018, prevedano un'apposita sezione dedicata alla inclusione sociale, al fine di sviluppare sinergie riguardanti l'assistenza sanitaria, il *welfare* e le politiche urbanistiche, anche sulla base di quanto previsto dallo stesso legislatore nazionale, secondo il quale tali Linee guida (e i connessi accordi tra Stato e Regioni) devono tenere conto della «necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate» (art. 2, comma 1-*bis*, d.l. n. 14/2017).

Ciò sembra essere confermato anche dalle “Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana”, deliberate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali sempre nel 2018, le quali individuano, tra le loro specifiche finalità, anche «la promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale». Più nello specifico, oggetto dei conseguenti patti tra Prefetti e Sindaci possono essere tutta una serie di attività di contrasto all'emarginazione sociale, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora, all'abbandono sco-

lastico e alla delinquenza minorile. Ciò, a ben vedere, anche in ottemperanza di quanto previsto dalla stessa normativa in questione, secondo la quale uno degli scopi di tali Linee guida è anche quello delle «promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità» (art. 5, comma 2, d.l. n. 14/2017).

3. Protagonisti di tale processo innovativo, tuttavia, non sono esclusivamente lo Stato e gli enti territoriali, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze. Come noto, infatti, l'approccio integrato ai temi della sicurezza vive anche della partecipazione attiva dei cittadini e delle comunità, grazie al coinvolgimento prioritario degli enti e delle associazioni del c.d. privato sociale. Ancora una volta, punto di partenza indispensabile è la già citata riforma del Titolo V del 2001, la quale ha introdotto nel nostro ordinamento costituzionale il principio di sussidiarietà orizzontale, volto a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118, comma 4, Cost.).

A partire dal ruolo fondamentale del Terzo settore (di recente oggetto di una complessiva riforma, ad opera del d.lgs. n. 117/2017), la sicurezza integrata si apre quindi al ruolo attivo delle comunità, attraverso una più ampia valorizzazione delle forme diffuse di solidarietà volte al superamento dei fattori di marginalità e ad una maggiore inclusione sociale dei soggetti fragili. Con particolare riferimento alle politiche assistenziali, socio-sanitarie ed educative, tale approccio integrato evidenzia l'importanza della partecipazione degli stessi utenti dei servizi al miglioramento delle azioni e degli interventi delle amministrazioni pubbliche, a supporto di quello che si individua come un sistema di *welfare* di comunità.

In questo senso, allora, il riferimento delle già citate "Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata" e delle successive "Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana" al ruolo fondamentale della cittadinanza attiva, con particolare riferimento non solo ai tradizionali strumenti di *welfare*, ma anche alla valorizzazione dell'uso sociale del territorio e all'animazione degli spazi pubblici, considerati strumenti di mediazione e di socialità in grado di facilitare il buon vivere collettivo, oltre che alla pro-

mozione di strumenti di mediazione e di risoluzione amichevole dei conflitti, in grado di riconnettere le lacerazioni del tessuto sociale.

Questo, ancora una volta, anche sulla base di quanto previsto espressamente dal d.l. n. 14/2017, il cui art. 5, comma 2, ad esempio, prevede espressamente che i patti tra Prefetti e Sindaci debbano anche valorizzare «la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale».

Un'integrazione, ancora una volta, finalizzata ad una valorizzazione e ad una messa a sistema delle tante energie espresse dalla comunità, ma consapevole anche delle differenze che caratterizzano attori pubblici e attori del privato sociale, con particolare riferimento ai profili legati alle connesse responsabilità di direzione politica e amministrativa

4. Alla luce di queste coordinate, il volume (frutto della collaborazione tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna e la Scuola Achille Ardigò del Comune di Bologna) offre differenti approcci e punti di vista quanto alla sicurezza integrata come strumento di inclusione sociale e al protagonismo che può essere espresso dalla cittadinanza attiva. A partire da una ricostruzione generale di tipo teorico e normativo (Arcuri, Rossi e Arcuri), vengono infatti affrontate alcune delle traiettorie e degli strumenti a disposizione degli attori della sicurezza integrata, al fine non solo di ricostruirne il quadro normativo vigente, ma di valutarne problematicamente anche la coerenza ordinamentale e l'efficacia operativa. In questo senso, ad esempio, le riflessioni sul c.d. Daspo urbano (Curi, Selmini e Crocitti), sulla rigenerazione urbana (Guerra), sulla prevenzione della violenza domestica (Muratore), sulla sicurezza "partecipata" (Caruso).

Le riflessioni teoriche della Prima parte del volume, infine, si confrontano con i contributi e le testimonianze ospitate nella Seconda parte dello stesso, quasi a costruire un ideale ponte tra elaborazione scientifica e concrete esperienze di integrazione, ad opera di funzionari e operatori degli enti pubblici e delle amministrazioni territoriali coinvolti, oltre che del c.d. privato sociale. In questo senso, allora, sono ricostruite alcune concrete esperienze di "lavo-

ro di comunità”, con particolare riferimento al territorio emiliano-romagnolo, (Anconelli e Piccini), ma anche le specificità della Regione Emilia-Romagna nell’ambito della valorizzazione e promozione della sicurezza “partecipata” (Nobili), oltre che il ruolo centrale dell’amministrazione comunale come punto di intersezione tra sicurezza integrata e contrasto alla marginalità, con particolare riferimento all’esperienza del Comune e alla Città metropolitana di Bologna (Mimmi, Brandoli, Migani e Mandrioli, Grazia).

Accanto a tali contributi, si affiancano le testimonianze dei rappresentanti di alcune associazioni di volontariato e del Terzo settore, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora e alla violenza domestica e familiare, conferma ulteriore della necessità che all’integrazione tra istituzioni pubbliche si affianchi anche quella con la cittadinanza attiva, che vive da protagonista il territorio in cui opera (Salmaso, Casale).

Il tentativo, si spera riuscito, è quello di offrire una prima riflessione e occasione di dialogo su un tema, come quello dei rapporti tra sicurezza integrata e *welfare* di comunità, particolarmente attuale e complesso, e che senz’altro necessiterà di ulteriori approfondimenti, con particolare riferimento al monitoraggio dei diversi strumenti concretamente sperimentati sul territorio.

PARTE I

SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ:
LE COORDINATE GENERALI

SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ: UN CONTRAPPUNTO COSTITUZIONALE

*Alberto Arcuri**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La dimensione costituzionale della sicurezza e la sua espansione oggettiva. – 3. La sicurezza integrata e la proiezione territoriale della sicurezza. – 4. La dimensione costituzionale del *welfare* e la sua espansione soggettiva. – 5. Tirando le fila.

1. *Introduzione*

Il contrappunto è l'operazione musicale di contrapporre (*pone-re punctum contra punctum*) linee melodiche indipendenti con il fine di combinarle. In questo breve contributo, di natura introduttiva e generale, vorrei provare a dimostrare, seppur in modo molto approssimativo, che *sicurezza* e *welfare* sono *puncta* indipendenti che l'ordine costituzionale repubblicano ha posto l'uno contro l'altro, fino al punto di non consentire l'inversione della loro combinazione. Quella che è avvenuta è un'azione combinatoria complessa, operata su entrambi i fronti: da un lato attraverso l'espansione semantica [quindi oggettiva] della nozione costituzionalmente rilevante di sicurezza, nella forma definita "integrata" dai testi legislativi vigenti; dall'altro attraverso l'estensione costituzionale del sistema di *welfare* all'azione della comunità [quindi soggettiva], nella forma definita "comunitaria" o "generativa" dagli studi più recenti.

* Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Professore a contratto, Università di Bologna.

Teatro di questa evoluzione è (o dovrebbe essere) lo spazio urbano: il modo in cui le città sono progettate e vissute e il modo in cui, al loro interno, il benessere e i bisogni sono distribuiti.

2. *La dimensione costituzionale della sicurezza e la sua espansione oggettiva*

Recentemente¹ Giulio Itzcovich ha individuato cinque temi attraverso cui sarebbe possibile esplorare la dimensione costituzionale della sicurezza: (1) il tema del diritto alla sicurezza; (2) il discorso sulla sicurezza dei diritti; (3) la sicurezza come limite interno all'applicazione del diritto; (4) la sicurezza come limite esterno all'applicazione del diritto; (5) la sicurezza come presupposto extra-giuridico dell'applicazione del diritto. Prima di lui Tommaso Giupponi, in un saggio pubblicato nel 2008², aveva ricondotto la nozione di sicurezza, pur riconoscendone l'apertura ad una molteplicità di specificazioni e conformazioni, ad una «dimensione “costituzionale”» minima, che starebbe almeno in questo: «a) la sicurezza è un bene di rilievo costituzionale; b) la sicurezza è un limite di alcuni diritti fondamentali; c) la sicurezza è uno specifico compito degli apparati dello Stato». La sicurezza, insomma, anche se (sorprendentemente) non ha goduto, fino ad oggi, della cura teorica che hanno avuto altri temi del diritto costituzionale, sta con pieno titolo sul tavolo dei *topoi* della teoria costituzionalistica, anche più recente. Dico sorprendentemente perché il rapporto tra costituzionalismo e sicurezza è un rapporto perfino genetico. «Il costituzionalismo moderno nasce come promessa di sicurezza»³, come limite ad un potere (sovrano) giustificato proprio in ragione della capacità di garantire la sicurezza del popolo (verso cui quello è obbligato per legge di natura, secondo la filosofia politica del XVII secolo). Sono cose note: per Hobbes

¹ G. ITZCOVICH, *Sicurezza*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del Costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 157-152, in particolare pp. 157-158.

² T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 275-301, in particolare p. 275.

³ G. ITZCOVICH, *Sicurezza*, cit., p. 157.

«the office of the Sovereign, (be it a Monarch, or an Assembly) consist in the end, for which he was trusted with the Sovereign Power, namely the procuration of the Safety of the People»⁴, per Locke il fine essenziale dello Stato è il superamento dello stato di natura, in cui l'uomo vive «unsafe, ensecure»⁵.

A questo punto occorre inserire un dato, banale ma centrale: “sicurezza” è un termine poliseno⁶. Per quel che a noi interessa, questo significa che è capace di assumere significati diversi a seconda del testo costituzionale da cui la si trae, e prima ancora del sistema costituzionale – «che presuppone un contesto materiale, politico-sociale e politico-culturale, entro cui si produce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali» (l'ordine costituzionale) – in cui si colloca (della costituzione materiale, direbbe Costantino Mortati, dell'ordinamento costituzionale Augusto Barbera).

La sicurezza del costituzionalismo delle origini è una nozione minima, essenzialmente negativa e difensiva. Una sicurezza *da*, intesa come assenza di fattori di pericolo per l'incolumità della persona e dei suoi beni. Una sicurezza, soprattutto, innervata dell'idea liberale della società, dell'eguaglianza e del potere, che deve garantire libertà e sapersi arrestare di fronte ad esse. Sicurezza e libertà sono l'endiadi indissolubile su cui si fonda la comunità politica che dà corpo allo Stato liberale, così come sono un'endiadi indissolubile nei testi fondativi del costituzionalismo ottocentesco e del pensiero costituzionalistico moderno di cui quello, d'altra parte, è espressione. Come per Blackstone «the right of personal security consist in a person's legal and uninterrupted enjoyment of his life, his limbs, his

⁴ Sono le prime parole del trentesimo capitolo de *Il Leviatano*. Si veda la versione curata da A. PACCHI e tradotta in italiano da A. PACCHI, A. LUPOLI, M. V. PREDAVAL MAGRINI e R. REBECCHI, *Il Leviatano*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

⁵ J. LOCKE, *Il secondo trattato sul Governo*, ripubblicato da Rizzoli, Milano, nel 1998, con traduzione a cura di A. GIALLUCA.

⁶ Che il termine sicurezza «ha significati molteplici e ambivalenti nel linguaggio comune, ancor prima che nel linguaggio della costituzione e delle leggi» lo ha rilevato, con una lunga e attenta analisi semantica (comune e giuridica) della parola. Si veda M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *Astrid Rassegna*, 22, 2010. Sul punto, con particolare attenzione alla polisemia giuridica, anche T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, cit.

body, his health, and his reputation»⁷, così per la Costituzione degli Stati Uniti (quarto emendamento del 1791) la sicurezza è (similmente) il diritto «to be secure in their persons, houses, papers, and effects», e per la *Déclaration des droits de l'homme* del 1789 (art. 2) «le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression».

Per la verità va detto che, al pari di questi, si potrebbe fare menzione di esempi in cui già dai testi del costituzionalismo ottocentesco potrebbe sembrare possibile – *a contrario* – registrare una certa sensazione di insufficienza verso una concezione eccessivamente stretta di sicurezza: per la Costituzione francese del 1795, ad esempio, la sicurezza è il bene che «résulte du concours de tous pour assurer les droits de chacun», mentre nel *Leviatano*, a quello menzionato *supra* Hobbes aggiunse un passaggio in cui si legge che «by Safety here, is not meant a bare Preservation, but also all other Contentments of life, which every man by lawfull Industry, without danger, or hurt to the Common-wealth, shall acquire to himselfe», ricalcando peraltro un frammento del *De Cive*, in cui, tra i beni di cui il popolo può godere in ragione dell'esistenza dello Stato, aveva inserito, oltre a pace, sicurezza, ricchezza, splendore, raffinatezza e scienze anche «sociability and benevolence»⁸. Il tentativo, però, sarebbe il frutto di un equivoco anacronistico, perché questa espansione verrebbe tratta induttivamente da frammenti di un discorso che, nel complesso, non fa un passo oltre la dimensione contrattualistica e, più in generale, i fini generali delle comunità politiche liberali. Questi accenni espansivi, cioè, riescono comunque a trovare sintesi nell'omogeneità sociale e nell'unità della rappresentanza politica, generatrice di un'aspirazione complessiva di tipo essenzialmente negativo nei confronti dello Stato (tesa a

⁷ W. BLACKSTONE, *Commentaries of the Laws of England, Book I (Of the rights of the Persons), Chapter I (Of the Absolute Rights of Individuals)*, Oxford, Oxford University Press, p. 125. I commentari sono disponibili anche sul sito della Yale Law School, *The Avalon project (Documents in Law, History and Diplomacy)*: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/blackstone_bk1ch1.asp.

⁸ T. HOBBS, *De Cive*, 1642, X.1, traduzione italiana a cura di T. MAGRI, *De Cive*, Roma, Editori Riuniti, 1992, la citazione è a p. 111.

garantire la sicurezza dei singoli individui rispetto a intrusioni dei privati come della pubblica autorità).

Ora, se si osservano le volte (sono in tutto dieci) in cui la parola sicurezza compare nel testo della Costituzione della Repubblica Italiana del 1948, si potrebbe cadere nell'equivoco di far riemergere da esse la stessa nozione di sicurezza conformata ad un'identità essenzialmente negativa e difensiva (in termini estremamente generici: come condizione di assenza di pericoli per l'incolumità di cose e persone). Ciò è vero non tanto nei tre casi in cui la parola sicurezza è usata per definire la qualificazione soggettiva di organi (l'autorità di pubblica sicurezza) o quella oggettiva di atti (le misure di sicurezza), quanto negli altri sette, e ben più rilevanti casi, in cui se ne fa uso come unità isolabile e autonoma di significato (come nozione generica) – nella prima parte [art 16, 17 e 41] in funzione di limite a diritti individuali e nella seconda [art. 117 co. 2 lett. e h), 120, co. 2 e 126, co. 1] per perimetrare la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni.

Questo significato minimo emerge soprattutto (e per evidenti ragioni) quando la nozione agisce come limite all'esercizio di diritti individuali: così all'art. 16 Cost., che incorpora la sicurezza come motivo che consente alla legge di stabilire limitazioni alla libertà di circolazione; all'art. 17 Cost., che parla di sicurezza come di una delle cause dei motivi che – quando comprovati – consentono di vietare riunioni in luogo pubblico, e anche all'art. 41 Cost., che incorpora la sicurezza come limite alla libertà di iniziativa economica privata. E se ne trae conferma dalle discussioni svolte in Assemblea costituente, e in particolare di quelle che hanno portato alla redazione, soprattutto, degli articoli 16 e 17 Cost. Nel primo caso la parola sicurezza comparve, su proposta dell'on. Grassi, in sostituzione della locuzione (propria della versione originale) "ordine pubblico", dopo una discussione alimentata soprattutto dai sospetti sollevati degli on. Lucifero⁹, Marchesi¹⁰,

⁹ Dal verbale della seduta del 20 settembre 1946 della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione: «Lucifero ritiene di interpretare anche il pensiero dell'onorevole Togliatti dichiarando di preoccuparsi che i diritti del cittadino possano essere limitati proprio per ragioni di pubblica sicurezza».

¹⁰ Dal verbale della seduta del 20 settembre 1946 della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione: «Marchesi dichiara che accetterebbe

Tieri¹¹ e Leone¹². Sospetti che peraltro non risparmiarono nemmeno l'approvazione dell'articolo 17 (questa volta alimentati soprattutto dagli on. Benedettini¹³ e Tieri¹⁴) che pure aveva parlato di *sicurezza* fin dalla sua prima versione. Ma la stessa impressione potrebbe essere tratta anche dalla lettura delle disposizioni che usano la nozione di

la proposta dell'onorevole Moro, se non sapesse, per lunghissima esperienza, che ad un certo punto l'avversario politico diventa un delinquente comune e quindi la legge lo colpisce come tale. Per quanto riguarda le parole "ordine pubblico" e "pubblica sicurezza", ricorda che questi due termini hanno una tristissima storia, ed hanno portato con sé una serie infinita di arbitrii a danno di cittadini che certo non erano meritevoli di tale trattamento».

¹¹ Dal verbale della seduta del 26 marzo 1947 dell'Assemblea Costituente: «Tieri: "L'articolo 10 (16 Costi) dà al cittadino il diritto di libera circolazione e di libero soggiorno in qualsiasi parte del territorio italiano e immediatamente dopo, nello stesso periodo in cui si proclama questo diritto, parla di limiti e di modi non soltanto per motivi di sanità – che sono ancora comprensibili – ma anche per imprecisati motivi di sicurezza. Dice l'articolo 10: 'Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio italiano, nei limiti e nei modi stabiliti in via generale dalla legge per motivi di sanità o di sicurezza'. Va bene la sanità, come abbiamo già osservato. Ma la sicurezza? Qui entriamo in un campo dove le definizioni non sono mai troppe. O in sede costituzionale non se ne parla, e sarebbe meglio non parlarne; o, se se ne vuol parlare in sede costituzionale, bisogna dar lumi al legislatore, delimitare chiaramente i suoi poteri, rassicurare il cittadino sulla impossibilità di sconfinamenti arbitrari».

¹² Dal verbale della seduta del 26 marzo 1947 dell'Assemblea Costituente: «Leone Giovanni: "Forse è opportuna anche una maggiore specificazione per quanto attiene al limite imposto nell'articolo 10 in quanto concerne – ed il rilievo risale all'onorevole Tieri – il concetto di sicurezza, come limite alla libertà di soggiorno e di circolazione. Vero è che nello stesso articolo è stabilito che mai per motivi politici può essere limitato questo diritto di libertà di circolazione e di soggiorno; ma io non so se la formula giuridica possa rimanere così com'è espressa. Forse è opportuno che quel concetto di sicurezza trovi una ulteriore specificazione limitativa».

¹³ Dal verbale della seduta dell'8 marzo 1947 della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione: «Questo è il motivo per il quale si riscontrano, in questo progetto di Costituzione, stridenti contraddizioni, come quella, ad esempio, dell'articolo 13, che, mentre sancisce il diritto per tutti di riunirsi pacificamente e senz'armi, subito dopo questo diritto contrasta ed annulla, sentenziando che le autorità possono vietare quelle riunioni per motivi di sicurezza e incolumità pubblica. Ne deriva che la libertà non esiste, o per lo meno esiste quella che fa comodo al potere esecutivo».

¹⁴ Dal verbale della seduta del 26 marzo 1947 della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione: «L'articolo 12 e l'articolo 13 sono consacrati al diritto di riunione e di associazione, ma non si capisce di che strano diritto si tratti se le autorità possono contestarlo per i soliti e indeterminati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica».

sicurezza come oggetto della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni¹⁵.

Questo tipo di lettura, induttiva e testuale, è però insufficiente e la concezione “ristretta” che ne deriva può essere facilmente sottoposta ad una revisione estensiva attraverso una critica di tipo strettamente costituzionale. Per lo meno se si accetta l’insegnamento metodologico per cui quella di Costituzione è una nozione (giuridica) che non coincide con il testo della Carta costituzionale, ma che deve essere compresa come un complessivo «ordinamento costituzionale»¹⁶. A rendere questa esigenza nel modo più chiaro è stata probabilmente l’immagine evocata da Paolo Grossi nella *Prima lezione di diritto*¹⁷ – ripresa e sviluppata da Augusto Barbera nella voce *Costituzione* dell’Enciclopedia del diritto – della Carta costituzionale «come il precipitato formale di un complessivo ordine costituzionale, come se fosse la cuspide emergente di un continente per la massima parte sommerso (da cui per quella cuspide trae continuo nutrimento)». La Costituzione, secondo questa concezione, «è fatta soprattutto di principi», tenuti insieme da un ordine¹⁸ materiale complessivo. Per questo motivo l’interpretazione meramente letterale delle disposi-

¹⁵ Questo significato sembra infatti proprio tanto della *sicurezza* e della *sicurezza dello Stato* che le lett. *h* (in combinazione con l’ordine pubblico) e *d* del comma 2 dell’articolo 117 Cost. individuano come materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quanto della *sicurezza pubblica*, che ai sensi dell’art. 120 consente, se posta in pericolo grave, giustifica l’intervento del Governo della Repubblica in sostituzione di organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, e quanto, infine, della *sicurezza nazionale*, che per l’art. 126, consente lo scioglimento dei consigli regionali.

¹⁶ Ordinamento costituzionale è qui inteso esattamente secondo il significato attribuitogli da Augusto Barbera nella voce *Costituzione* dell’*Enciclopedia del diritto*, e dunque ordinato su tre elementi: «a) il “testo” [...] b) il “contesto normativo”, rappresentato dal complesso degli altri testi normativi, spesso non formalmente costituzionali, che ad esso si collegano strettamente; c) l’“ordine costituzionale”, vale a dire il contesto politico-sociale e politico-culturale entro cui si produce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali, l’ordito attorno al quale si intessono le varie norme» (A. BARBERA, *Costituzione* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 266-267).

¹⁷ P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

¹⁸ Secondo Augusto Barbera l’ordine costituzionale è la base materiale dell’ordinamento costituzionale: «il contesto politico-sociale e politico-culturale entro cui si produce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali, l’ordito attorno al quale si intessono le varie norme». A. BARBERA, *Costituzione* (voce), cit., p. 267.

zioni normative, che è «metodo primitivo sempre», lo è ancor più se oggetto della ricostruzione ermeneutica sono le disposizioni costituzionali (Corte cost., sentenza n. 1 del 2013) e per questo, attraverso letture atomizzate e induttive della Costituzione, si va incontro ad esiti non solo parziali, ma paradossali e comunque equivoci. Se si vuole cercare di comprendere esattamente il significato delle sue parti, insomma, non si deve trattare il testo costituzionale come una monade isolata dal contesto materiale, da cui traggono origine i principi su cui si l'intero sistema si fonda e, quindi, da cui le sue parti traggono, deduttivamente, il proprio significato.

Per questo, prima ancora che le singole disposizioni del testo costituzionale, è l'avvento della struttura costituzionale repubblicana, figlia del costituzionalismo di tipo liberal-democratico, ad aver scardinato il contesto da cui quella nozione di sicurezza si alimentava, perché ha generato, attraverso l'apertura democratica alla società pluralistica conflittuale, e della rappresentanza ad interessi plurali, un'aspettativa promozionale nei confronti del potere, a cui si è cominciato a chiedere non più solo di garantire e rispettare *libertà*, ma di creare le condizioni materiali per una piena ed eguale espressione della persona e della sua dignità, attraverso la garanzia di *diritti*. Il passaggio decisivo è, insomma, quello che ha portato dallo Stato di diritto, borghese, monoclasse e liberale, allo Stato costituzionale, democratico, pluriclasse e sociale, che, come è stato detto¹⁹, è non omogeneo e antagonista, nel senso che è espresso da una società di forze radicalmente contrapposte e che responsabilizza le istituzioni pubbliche delle condizioni materiali della vita delle persone, attraverso la garanzia di quei diritti che per tradizione sono chiamati *sociali*. La Costituzione del 1948 ha, in altre parole, operato un taglio con il passato, tutto con l'idea totalitaria dello Stato fascista, ma anche con quella liberale del Regno d'Italia.

Se si muove da questa convinzione di metodo, allora, la nozione costituzionale di sicurezza si espande senza bisogno di introdurre elementi extra-giuridici, siano essi di natura filosofica o politologica. Tutt'altro: essa la si trae naturalmente dai principi fundamenta-

¹⁹ G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 46.

li (espressi e inespressi) della Costituzione italiana e, prima ancora, della famiglia del costituzionalismo (quello democratico e sociale) di cui essa è espressione, in cui è la stessa posizione dei pubblici poteri a cambiare: chiamati non più soltanto ad intervenire in chiave repressiva, ma ad eliminare il disagio sociale, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale (art. 3, co. 2) e promuovendo l'effettiva garanzia dei diritti della persona (art. 2), anche attraverso il concorso della comunità (art. 4).

In questo sistema la sicurezza non si slega dall'idea dell'affermazione dei diritti ma, rompendo il nesso originario con la dimensione negativa delle libertà (i diritti *civili* o libertà *dallo* Stato) si lega ad una più ampia, complessiva, sfera di garanzia. Si slega, in conseguenza, da una conformazione funzionale essenzialmente coercitiva e repressiva, legandosi ad una più ampia esigenza di protezione sociale (e dunque dei diritti *sociali*, o libertà *attraverso* lo Stato) e conformando l'azione del potere pubblico ad un presupposto materiale e ad una dimensione proattiva e promozionale. Nell'ordinamento costituzionale repubblicano la sicurezza emerge, dunque, come il bene risultante dal dispositivo dei diritti costituzionalmente garantiti. Il volto costituzionale della sicurezza, è stato scritto, «non può che emergere dalla assicurazione di tutti i beni costituzionali»²⁰.

La qualificazione come *bene* costituzionale implica, peraltro, un'ulteriore scelta di campo (finora inespressa) essendo sintomatica di un'opzione interpretativa preliminare secondo cui non sarebbe configurabile, nell'ordinamento italiano, un *diritto individuale* (inteso come vera e propria situazione giuridica soggettiva in capo ai singoli individui) alla sicurezza²¹. È stato sostenuto infatti, richiamando il dato comparato offerto dall'esperienza francese²², che la

²⁰ M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 4.

²¹ T.F. GIUPPONI, *Contro il "diritto alla sicurezza". Immigrazione, sicurezza e autonomie territoriali nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, I, Padova, Cedam, 2015, p. 719 ss.; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, cit., p. 281; A. BARBERA, *Nuovi diritti: attenzione ai confini*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2004, in particolare p. 23 ss.

²² Tanto sul piano legislativo – la legge francese del 15 novembre 2001 definisce espressamente (art. 1) la sicurezza come «un diritto fondamentale», quanto su

sicurezza assume la duplice valenza di valore dello stato nei rapporti internazionali e di «bisogno individuale, da soddisfarsi come diritto»²³. Riconoscere l'esistenza di un diritto individuale alla sicurezza significa fare del "bisogno" di sicurezza una posizione giuridica di vantaggio azionabile nei confronti dello Stato o dei terzi, «per cui sarebbe possibile chiedere al giudice di ordinare allo Stato di porre fine alla situazione di pericolo per la sicurezza, oppure chiedere di condannare lo Stato a risarcire il danno arrecato da un crimine che esso non è riuscito a prevenire»²⁴.

Questa ricostruzione non è convincente: alla luce delle considerazioni espresse circa il significato della nozione costituzionale di sicurezza, non sembra possibile accettare le ricadute sul piano costituzionale del riconoscimento di un diritto individuale alla sicurezza, che in quanto tale cesserebbe di essere un bene che abbraccia il sistema dei bisogni e dei diritti, e imporrebbe di essere bilanciato (dall'esterno), con libertà e diritti *altri*.

Appare pertanto più corretto assumere la sicurezza come l'oggetto di un *bene collettivo*, di rilevanza costituzionale. Per indicare questa concezione estensiva del bene sicurezza si parla anche di *sicurezza dei diritti* (volendo marcare la misura della distanza da un supposto e ristretto diritto alla sicurezza), purché sia inteso che il riferimento ai diritti presuppone un salto rispetto al passato: dalle libertà civili, a cui il tema della sicurezza è istintivamente collegato, a quelli sociali (purché sia inteso, in altre parole, che la sicurezza dei diritti è anche *sicurezza sociale*). Il rapporto tra i due ideal-tipi (diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti) è stato delineato in modo preciso da Alessan-

quello costituzionale – la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* ha compreso la sicurezza fra i valori costituzionali (decisione n. 94-352 DC del 18 gennaio 1995).

²³ G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, p. 73. Cfr anche Id., *Il bilanciamento tra sicurezza e libertà civili nella stagione del terrorismo*, in AA.Vv., *Sicurezza: le nuove frontiere*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 110. Sulla sicurezza come diritto cfr. C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Padova, Cedam, 2012; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *forumcostituzionale.it*; G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2008, in particolare pp. 34-35.

²⁴ G. ITZCOVICH, *Sicurezza*, cit., p. 159.

dro Baratta, che in un saggio del 2001²⁵ ha riconosciuto il primo come quello dominante nell'orientare le politiche di sicurezza in Europa, ma ha individuato nel secondo il paradigma teorico – conforme al diritto costituzionale – di una politica integrale di protezione e soddisfacimento che coinvolga (oltre la lotta alla criminalità) anche la lotta contro l'esclusione sociale.

3. *La sicurezza integrata e la proiezione territoriale della sicurezza*

Ad una visione più propriamente costituzionalistica della sicurezza è sembrato di recente voler dare impulso positivo anche la volontà politica del legislatore. Mi riferisco, evidentemente al d.l. Minniti (n. 14 del 2017) che ha definito la *sicurezza integrata* (art. 1) come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» e la *sicurezza urbana* (art. 4) come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire» tra le altre cose anche «attraverso l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, [...] e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile», introducendo poi tutta una serie di strumenti giuridici per il supporto di questa espansione semantica.

Basta dunque guardare al decreto Minniti per rilevare come tra i prodotti immediati dell'estensione semantica del bene sicurezza ci sia un certo grado di *inter-settorialità*, che sul piano istituzionale genera la necessità di implementare forme di gestione condivisa tra i livelli di governo, a vario titolo coinvolti nella promozione di questo tipo di sicurezza (servizi sociali, istruzione, sanità, urbanistica). L'adozione di un approccio plurale alla sicurezza ha inevitabilmente determinato, in altre parole, la necessità di perimetrare le attribuzioni

²⁵ A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. ANASTASIA, M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza e riforme*, Milano, Franco Angeli, 2001.

dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città Metropolitane e dei Comuni.

Provo, però, a dare un minimo di ordine a queste considerazioni. La Costituzione italiana attribuisce la materia «ordine pubblico e sicurezza» alla competenza legislativa esclusiva (e quindi anche regolamentare, *ex art.* 117, co. 6 Cost.) dello Stato (art. 117 co. 2, lett. h) e prevede, all'art. 118 co. 3, un dovere per il legislatore statale di approntare forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia. Il primo dato da tenere in conto è dunque che il nucleo difensivo e negativo (quindi minimo) della sicurezza spetta allo Stato. E una rapida analisi della giurisprudenza costituzionale dimostra come, sebbene la materia *sicurezza* di cui fa menzione l'art. 117 Cost. co. 2, lett. h) sia stata ricondotta ad un paradigma trasversale²⁶ (proprio di quelle materie che hanno la capacità di avere un'incidenza diffusa su diversi ambiti materiali²⁷) essa nel complesso si è sempre mantenuta dentro il significato ristretto dell'endiadi sicurezza-ordine pubblico²⁸. Nondimeno, e anche all'interno di questo nucleo minimo, è sorta l'esigenza di sviluppare nuove prassi di collaborazione e forme di coordinamento istituzionale.

Questo, però, è solo il punto di partenza, perché oltre a questo centro (la sicurezza intesa in senso stretto), nell'ambito della sicurezza integrata si irradiano a raggiera tutta una serie di altre materie, e quindi altre competenze di altri soggetti. Se da un lato, cioè, gli enti territoriali di governo sono chiamati a collaborare con lo Stato in una materia propria di quello (la sicurezza in senso stretto) dall'altro lato i poteri regionali e locali si espandono in settori che interagiscono direttamente con la materia sicurezza, intesa in senso

²⁶ Lo ha messo in luce T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza"*, in *Le Regioni*, 5, 2010, pp. 1118-1126.

²⁷ Cfr. G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2004, pp. 479-492.

²⁸ La giurisprudenza della Corte costituzionale ha, nel tempo, definito la sicurezza come la situazione che si ha «quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'«ordinato vivere civile», che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico» (sentenza n. 2 del 1956), come «funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenza n. 77 del 1987) e come l'ambito delle «misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico».

ampio. Le Regioni e i Comuni hanno, in altre parole, la possibilità di intervenire sulla sicurezza – questa volta intesa nel senso ampio di sicurezza dei diritti o sicurezza sociale – con azioni intraprese negli ambiti di loro competenza. Faccio due degli esempi migliori che mi vengono in mente: attraverso le politiche di contrasto del disagio sociale²⁹ o le politiche culturali³⁰.

A sciogliere il nodo (multilivello) delle competenze coinvolte nel governo della sicurezza ha contribuito, di recente, la sentenza n. 285 del 2019 della Corte costituzionale, che ha chiarito una volta per tutte il rapporto tra «sicurezza primaria» – ribadendo che «l’endiadi “ordine pubblico e sicurezza” [...] allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l’intervento regionale in settori ad essa liminari, vale a dire prossimi ancorché con essa non coincidenti» – e «sicurezza secondaria», nel cui ambito Regioni e Comuni possono realizzare, nello spazio delle proprie competenze, una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori. C’è un passaggio della sentenza – che merita di essere citato per esteso – in cui la Corte per la prima volta riconosce espressamente che «la sicurezza può ben assumere una possibile declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all’art. 5 della Costituzione: ad una sicurezza in «senso stretto» (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza «in senso lato» (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale».

E non è un caso allora che proprio il d.l. n. 14 del 2017, lo stesso che ha aperto la nozione di sicurezza anche sul piano del diritto positivo, abbia anche rappresentato la prima vera attuazione del dovere di approntare forme di coordinamento tra i diversi soggetti del governo multilivello della sicurezza, stabilito dall’art. 118 co. 3 Cost. È stato infatti proprio il d.l. n. 14 del 2017 a definire «modalità e strumenti di coordinamento» tra Stato, Regioni ed Enti locali «in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata», fornendo una cornice normativa al governo della sicu-

²⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2008.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 208 del 2008.

rezza pubblica, prevedendo a cascata una serie di strumenti per una gestione integrata della stessa³¹.

In sintesi, si può dire che quello della sicurezza integrata è un sistema «verticale» di «pianificazione “a cascata”»³², costruito sulla base di accordi bilaterali (Stato-Regioni e Stato-Enti Locali), che mantiene però sempre in capo allo Stato la posizione dell’iniziativa. L’art. 2 co. 1, del d.l. n. 14 del 2017 prevede, in particolare, che la cornice delle politiche per la sicurezza integrata sia stabilita con le *Linee generali per la promozione della sicurezza integrata*³³, approvate (quelle attualmente operative il 24 gennaio 2018) con accordo in Conferenza Unificata su proposta del Ministero dell’Interno. Le linee generali hanno, pertanto, il compito di definire in modo coordinato e a livello nazionale le modalità di realizzazione delle politiche per la sicurezza integrata. In attuazione delle linee generali lo Stato e le singole Regioni (e le Province autonome di Trento e Bolzano) possono concludere specifici *Accordi per la promozione della sicurezza integrata*. Gli accordi sono sottoscritti a livello regionale, dai Prefetti dei Comuni capoluogo di Regione e dai Presidenti delle Regioni (o delle Province Autonome) e devono prevedere strumenti e modalità per il monitoraggio congiunto della loro attuazione e, di conseguenza, anche dei risultati raggiunti. Gli strumenti deputati a coordinare le politiche per la sicurezza sul piano urbano sono, invece, le *Linee Guida per l’attuazione della sicurezza urbana*, adottate (quelle attualmente operative il 26 luglio 2018) dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (ai sensi dell’art. 5 co. 1 del d.l. n. 14 del 2017) e i *Patti per la sicurezza urbana*, sottoscritti tra Prefetti e Sindaci dei comuni capoluogo di provincia, che individuano (in coerenza con le linee generali e le linee guida, e in relazione alla speci-

³¹ Per un approfondimento sugli strumenti di gestione del governo multilivello della sicurezza si rimanda a T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1, 2017.

³² V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2017, p. 31 ss., in particolare p 45.

³³ G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 61-84.

ficità dei territori dei diversi Comuni) gli interventi da realizzare per la promozione e la tutela della sicurezza urbana.

Oltre all'inter-settorialità, e alla necessità di coordinare e organizzare un governo multilivello della sicurezza, l'apertura semantica della nozione ha reso la sicurezza profondamente legata alla dimensione comunitaria e all'orizzontalità dei rapporti intersoggettivi. Mi soffermerò sul fondamento di questa dimensione comunitaria nel prossimo paragrafo. Per ora, però, mi sembra interessante porre sul tavolo un altro aspetto legato al coinvolgimento della comunità: l'impossibilità di prescindere dall'elemento *territoriale*, il luogo in cui si la sicurezza si svolge.

Il territorio è l'elemento centrale delle riflessioni sulla sicurezza intesa secondo questa accezione, perché esso rappresenta una delle condizioni d'esistenza di molte delle nozioni che coinvolge, e la precondizione affinché esse possano assumere un qualche senso operativo e non solo descrittivo. Non è un caso allora che a questo processo abbia corrisposto un certo interesse per la dimensione urbana, messa al centro non solo dall'azione normativa ma anche dalla riflessione teorica. Al punto che Ran Hirschl ha potuto sostenere, di recente, che la cura dell'esistenza (costituzionale) delle città, a lungo soggiogate dall'ordine politico westfaliano, rappresenti oggi un indice di obsolescenza di alcuni modelli costituzionali³⁴. Centralità della dimensione urbana che a sua volta ha fatto da riflesso ad una contrapposizione teorica tra diverse concezioni sociologiche, politiche e giuridico-costituzionali, proiettatesi in interventi normativi difficilmente riferibili – per lo meno con sufficiente coerenza – ad un approccio comune. Ho iniziato questo paragrafo scrivendo che il legislatore del 2017 (d.l. n. 14) è sembrato voler dare corpo una visione più propriamente costituzionalistica della sicurezza, e ne ho dato prova menzionando le definizioni “estese” di sicurezza integrata (art. 1) e di quella urbana (art. 4). A veder bene, però, proprio nella dimensione urbana della sicurezza e nei suoi strumenti si può vedere gran parte di un cortocircuito programmatico e ideale (direi anche ideologico) in azione. Fin dalla definizione normativa di sicurezza

³⁴ R. HIRSHL, *City, State. Constitutionalism and the Megacity*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

urbana come «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al *decoro* delle città», che accosta due elementi (la vivibilità e il decoro) figli di approcci molto diversi. Si tratta di un vero e proprio sotto-processo di «criminalizzazione della marginalità»³⁵ e di espulsione del disagio attraverso l'amministrativizzazione del diritto penale. Lo rileva molto bene Alessandra Algostino in un saggio recente: «la vivibilità dovrebbe consistere nella tutela della dignità di tutte le persone che vivono in una città, in *primis* attraverso la garanzia dei diritti sociali, mentre il decoro evoca un *quid* legato all'esteriorità, all'estetica: un approccio in sé lontano da una Costituzione che è attenta alla sostanza, alla materialità delle condizioni economiche e sociali»³⁶.

Teatro di questa tensione è la città: che aspira ad essere luogo dell'appartenenza, dei legami di reciprocità e di fiducia fra le persone, spazio pienamente ed egualmente goduto da tutti, ma che è spesso spazio diviso in quartieri decorati a consumo delle *élite* e quartieri in cui il disagio è espulso e ghettizzato. Non è un caso che molti di questi sospetti si appuntino sul c.d. «daspo urbano»³⁷, una misura peraltro estesa e rafforzata dai più recenti «decreti sicurezza» (decreto-legge n. 113 del 2018 e decreto-legge n. 53 del 2019). Ancora più emblematica di queste ambiguità è, per la verità, la direttiva del Ministero dell'Interno del 17 aprile 2019 (nota come circolare Salvini), che dice di muovere dall'ormai diffusa consapevolezza del ruolo cruciale che la sicurezza svolge nella promozione di politiche democratiche e di *welfare* delle comunità, per poi però veicolare un invito ai prefetti ad utilizzare le ordinanze *ex art. 2 TULPS* (r.d. 18 giugno 1931, n. 773), dando corpo ad una sorta di manifesto politico antidegrado, in cui disagio sociale e criminalità si confondono nella condanna di «condotte delittuose che destano nella popolazione un crescente allarme sociale, [...]» e nella volontà di allontanare persone da «aree urbane caratterizzate da una elevata densità abita-

³⁵ R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, cit., p. 69.

³⁶ A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto: note intorno alla "direttiva Salvini sulle zone rosse" (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) e ad alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2019, in particolare p. 108.

³⁷ Art. 9, d.l. n. 14/2017, rubricato «misure a tutela del decoro di particolari luoghi».

tiva e sensibili flussi turistici, [...], aree verdi ed esercizi ricettivi e commerciali».

La convinzione che l'istanza securitaria si radichi in una precisa immagine urbanistica è la premessa della tesi sostenuta, ad esempio, da David Harley³⁸, secondo cui la città non è un epifenomeno, non è luogo passivo, ma è il centro propulsore, prima che l'espressione, di processi economici e dinamiche politiche e sociali: di accumulazione e polarizzazione nella distribuzione della ricchezza, di mercificazione degli spazi e di espulsione e ghettizzazione delle marginalità. Anche Vittorio Gregotti ha colto la stessa continuità tra fenomeno economico e morfologia delle città studiando la *global city*³⁹. Non si tratta, peraltro, di intuizioni isolate, ma di un insieme cospicuo di studi che si staglia nell'enorme massa di quelli che si sono sviluppati intorno alla città⁴⁰.

La sicurezza urbana non è, insomma, solo una delle prospettive migliori per comprendere l'andamento dell'evoluzione delle città, ma anche uno dei principali strumenti per conformarla: in senso democratico, della partecipazione, delle relazioni orizzontali e della reciprocità o in senso post-democratico⁴¹, come *nonlieu* della politica e della cittadinanza disintermediata e atomizzata⁴². L'urbanistica svolge, evidentemente, un ruolo cruciale, perché concorre a definire

³⁸ D. HARVEY, *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, trad. di F. DE CHIARA, Milano, Il Saggiatore, 2013.

³⁹ V. GREGOTTI, *Città globali* (voce), in *Enciclopedia del XX Secolo*, 2010.

⁴⁰ Muovono da questa premessa argomentativo di tipo metodologico, tra gli altri, A. GIDDENS, *Runaway world. How globalization is reshaping our lives*, London, Taylor & Francis, 1999 (trad. it. *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, Il Mulino, 2000); G. DELLA PERGOLA, *Diritto alla città e lotte urbane. Saggi di sociologia critica*, Milano, Feltrinelli, 1974; C. OLMO, *Città e democrazia*, Roma, Donzelli, 2018; J. RYKWERT, *The seduction of place. The city in the twenty-first century*, New York, Schocken Books, 2000; C. BIANCHETTI, *Abitare la città contemporanea*, Milano, Skira, 2003.

⁴¹ Il riferimento è ovviamente al concetto di *post-democracy* per come inteso da C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2012, nel senso di conservazione delle forme democratiche, in una fase di sostanziale regressione pre-democratica.

⁴² Estremamente interessante e condivisibile l'analisi di P. COSTA, *La sicurezza della global city. prassi globale e critica costituzionale*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2018, che fa emergere in modo piuttosto convincente i molti profili di criticità costituzionale di alcune tendenze tipiche della sicurezza nella *global city*.

la morfologia dello spazio e quello della sicurezza e spesso replica una tendenza postdemocratica (penso all'“architettura ostile”, strumento del decoro e simbolo del fallimento della protezione sociale), o per lo meno elitaria (*gentrification*)⁴⁵.

4. *La dimensione costituzionale del welfare e la sua espansione soggettiva*

Se la sicurezza che importa alla Costituzione è questa richiesta di protezione complessiva (non solo, dunque, dal rischio di essere derubati, ma anche di ammalarsi e non poter essere curati o di perdere il lavoro e insieme ad esso la casa) allora non può che riguardare, oltre al contrasto della criminalità, anche l'assistenza e la previdenza sociale.

È questo il luogo in cui la Costituzione fa toccare i due *puncta*: se la sicurezza deve essere intesa come una richiesta di protezione complessiva allora essa non può prescindere, per la sua realizzazione, dalle c.d. “funzioni positive”, che sono tanto vitali quanto quelle coercitive. Le c.d. “funzioni positive” sono i meccanismi con cui una forma di Stato sociale ripartisce risorse e oneri e, dunque, persegue il fine generale di garantire i diritti inviolabili e assicurare l'effettiva eguaglianza nelle condizioni materiali della vita, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Si tratta di un compito che spetta, in prima battuta (e soprattutto, ovviamente) allo Stato, che assume su di sé una funzione equilibratrice perché è il soggetto dotato degli strumenti per assolverla: su tutti il prelievo fiscale, con cui redistribuisce la ricchezza (anche nella forma della garanzia dei servizi). Ma non solo: si potrebbe dire che è un compito che spetta più in generale alla Repubblica («è

⁴⁵ Sulla contraddizione «tra il valore d'uso (la città e la vita urbana, il tempo urbano) e il valore di scambio (gli spazi acquistati e venduti, il consumo dei prodotti, dei beni, dei luoghi e dei segni)», H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio, 1970.

compito della Repubblica»), in tutte le sue componenti, e anche alla comunità repubblicana, e quindi ai privati, che pure hanno un preciso dovere di concorrervi con un impegno collettivo che viene declinato in principio fondamentale dall'articolo 4, che prescrive per «ogni cittadino, il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Si tratta di un'indicazione che, pur senza generare obblighi coercibili, «vale come un richiamo alla partecipazione all'interesse generale ed all'*affectio societatis*»⁴⁴ che, seppur tratto dall'ambito del riconoscimento del diritto al lavoro, deve essere inteso come esteso anche a quelle di tipo volontario, che coinvolgono la dimensione del progresso spirituale – e non solo materiale – della società⁴⁵.

È possibile, insomma, riannodare i fili di una riflessione costituzionalistica parallela, che agisce questa volta sul secondo dei due *puncta*, aprendo (non sostituendo) il sistema di *welfare* tradizionale ad una forma comunitaria. Il *welfare* di comunità è una delle proposte evolutive dell'approccio tradizionale al *welfare* (concepito come l'insieme dei servizi garantiti dall'azione unilaterale dei pubblici poteri). Si tratta di una delle molte formule che teorizzano approcci parzialmente diversi (in riferimento all'ambito applicativo e agli obiettivi) ma tutti accomunati da un presupposto unico: il coinvolgimento nelle politiche sociali di soggetti esterni al perimetro pubblico⁴⁶. A questo paradigma generale è riconducibile senz'altro il *welfare society*, definito da William A. Robertson come il «sistema sociale in cui l'impegno per il benessere sociale, in qualche modo, è

⁴⁴ U. PROSPERETTI, *Lavoro (fenomeno giuridico)*, in *Enciclopedia del diritto*, [XXIII, 1973], Milano Giuffrè, par. 13.

⁴⁵ Sull'apporto del Terzo settore al sistema di *welfare* cfr., tra gli altri, E. STRADELLA, *Welfare e Terzo settore: un rapporto biunivoco?*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PERPINO, *Diritto di welfare*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 361 ss.

⁴⁶ Non si può non richiamare, a questo proposito, il ruolo che ebbero gli studi con cui Achille Ardigò mise in evidenza la rilevanza delle relazioni interpersonali come elemento centrale per comprendere e trasformare la realtà sociale e i sistemi di *welfare*. Per un approfondimento si rimanda a N. DE CAPITALE, *Il welfare state tra società e teoria sociologica: una rilettura di Achille Ardigò*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 2021.

parte integrante della vita di ogni giorno»⁴⁷. Diverso il modello del *welfare mix*, fondato sul presupposto che l'introduzione di una componente concorrenziale nel sistema pubblico dei servizi rappresenti un fattore di miglioramento della qualità complessiva del servizio⁴⁸. Apparentemente simile a quest'ultimo, ma costruito su un presupposto diverso, è il modello del c.d. *secondo welfare*, che pensa l'azione privata non come componente competitiva, ma come fattore di supporto necessario ad affrontare la crisi dello Stato sociale⁴⁹.

Il modello più simile a quello del *welfare* di comunità è invece quello definito *generativo*, che si propone di supportare e migliorare il sistema tradizionale di *welfare* responsabilizzando gli utenti, così da generare un miglioramento degli interventi delle politiche sociali a beneficio dell'intera collettività⁵⁰.

Si tratta di una riflessione costituzionalistica perché il coinvolgimento attivo della comunità rappresenta il terminale di un programma che origina dalla Costituzione e che trova nel principio di sussidiarietà orizzontale (positivizzato solo con la riforma del 2001) il terminale di un fondamento preesistente, che trova il proprio nucleo negli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione⁵¹. Nell'art. 2, non solo laddove riconosce le formazioni sociali come i luoghi in cui si svolge la personalità e sono garantiti i diritti, ma (direi soprattutto) laddove pone il principio fondamentale di solidarietà: «valore fondante» (sentenza n. 75 del 1992) dell'ordinamento costituzionale, fonte e supporto materiale a tutta la categoria⁵² dei doveri inderogabili nonché fonda-

⁴⁷ A. ROBERTSON, *Welfare State and Welfare Society*, in *Social Policy and Administration*, 22 (3), 1988, pp. 222-234. Sul *Welfare society* anche J.J. RODGER, *Il nuovo welfare societario*, Trento, Erickson, 2004.

⁴⁸ C. BORZAGA, *L'evoluzione del welfare mix in Italia*, in L. FAZZI, E. MESSORA (a cura di), *Modelli di welfare mix*, Milano, Franco Angeli, 1999.

⁴⁹ Per approfondire si veda il sito del laboratorio secondo welfare: <https://www.secondowelfare.it/cose-il-secondo-welfare>.

⁵⁰ T. VECCHIATO, *Se gli individui non diventano persone*, in Fondazione Zancan, *Se questo è Welfare. Lotta alla povertà. Rapporto 2018*, Bologna, Il Mulino, 2018.

⁵¹ In questo senso E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 3, 2020; E. ROSSI, L. GORI, P. CONSORTI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 37-55.

⁵² G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 45.

mento della partecipazione della persona alla vita della comunità⁵³. Il pensiero costituzionale europeo è in effetti da sempre attraversato dalla consapevolezza che i doveri, esattamente come i diritti, concorrono a definire il luogo fondativo dell'unità politica degli ordinamenti costituzionali. Diritti e doveri sono, insomma, la base del legame sociale su cui si fondano le comunità politiche, e l'art. 2 Cost., introducendo i doveri costituzionali per mezzo della solidarietà fa sì che quelli attingano da questa la propria «dimensione di senso»⁵⁴. La collaborazione che è alla base solidarietà politica, economica e sociale è, per altro verso, (e la Corte costituzionale lo ha detto espressamente nella sentenza n. 500 del 1993) il modo per «ottenere – non solo dallo Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini – la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni» (punto 5, *Considerato in diritto*) e per concorrere a realizzare quell'eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione». Si viene così all'art. 3 e al principio di eguaglianza sostanziale, che sancisce «il più chiaro indice della volontà politica dei costituenti di superare la concezione liberale della libertà e dell'eguaglianza»⁵⁵. Il principio dell'eguaglianza sostanziale rappresenta una delle novità più significative del costituzionalismo democratico-sociale rispetto a quello liberale ottocentesco, chiamando il legislatore a svolgere una precisa funzione riequilibratrice delle situazioni che si presentano materialmente (economicamente, socialmente) diseguali. L'interpretazione più ampia declina questo principio, tra le altre cose, nella forma dell'opportunità non competitiva di accedere alle risorse e ai servizi necessari a soddisfare i propri bi-

⁵³ Cfr. A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1975; E. BALBONI, *Diritti sociali e doveri di solidarietà*, in *Il Mulino*, 2, 1987; E. ROSSI, *Il principio della solidarietà*, in J. LUTHER, E. MALFATTI, E. ROSSI (a cura di), *I principi fondamentali della Costituzione italiana. Lezioni*, Pisa, Edizioni Plus-Università di Pisa, 2002.

⁵⁴ F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bononia University Press, 2016, p. 4.

⁵⁵ A. MORRONE, *Diritti, principi e fonti del diritto*, Bologna, Bononia University Press, p. 70

sogni primari e a condurre una vita dignitosa⁵⁶, e come indicazione programmatica di una omogeneizzazione sociale e culturale⁵⁷. In altre parole, attraverso il principio di eguaglianza sostanziale la Costituzione mette a terra uno degli obiettivi fondamentali del costituzionalismo del secondo dopoguerra: garantire a ogni individuo le condizioni materiali per condurre un'esistenza libera e dignitosa.

A questo punto, però, occorre prestare attenzione a non far rientrare dalla finestra ciò che si è cacciato (con molto sforzo) dalla porta, e cadere nell'equivoco di restringere surrettiziamente il bene sicurezza conformando l'opera della comunità ad un paradigma funzionale (situazionale) essenzialmente preventivo. Cerco di essere più chiaro: se il coinvolgimento della comunità viene pensato esclusivamente nella forma ausiliaria – sia essa volontaria o professionale – di controllo del territorio (per essere il più chiaro possibile: i servizi di vigilanza privata, gli *stewards* e le c.d. *ronde*)⁵⁸, il soddisfacimento del bene sicurezza torna a restringersi nel suo senso minimo. E non basta nemmeno declinare l'azione della comunità, come spesso avviene, in un'azione di rivitalizzazione e rigenerazione degli edifici e dei territori, la cui importanza, senz'altro centrale, non è però risolutiva.

Se le politiche di sicurezza “stretta” possono essere assolte attraverso un'attività di tipo preventivo, svolta eventualmente anche in maniera partecipata, lo sviluppo delle politiche di sicurezza integrata richiede invece una presa in carico complessiva, spontanea e orizzontale, dei bisogni della comunità⁵⁹, che non può prescindere dall'intervento di una rete “capillare” di prossimità, che si faccia anzitutto sentinella (politica, e anche conflittuale) e che però partecipi

⁵⁶ N. RIVA, *Eguaglianza delle opportunità*, in F. MASTROMARINO (a cura di), *Teoria e pratica dell'eguaglianza. Percorsi di analisi critica*, Roma, L'Asino d'Oro, 2018.

⁵⁷ G. GUARINO, “*Questione comunista*” e direzione dello Stato, in *Dem. dir.*, 1975, p. 597.

⁵⁸ Cfr. C. CARUSO, *I paradigmi della sicurezza partecipata*, in T.F. GIUPPONI, N. GALLO (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza. Soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 135-159.

⁵⁹ Cfr. G. ARENA, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, in www.labsus.org, 2009 e M. IANNELLA, *Le “sicurezze” nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, in forumcostituzionale.it, 4, 2020.

alla cura di questi bisogni ulteriori. C'è un passaggio (punto 4, *Considerato in diritto*) della sentenza n. 131 del 2020 della corte costituzionale che, in questo senso, merita di essere citato per esteso: gli enti rappresentativi della “società solidale”, «spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”».

5. *Tirando le fila*

Nel 2017 si è presentata l'occasione di un'inversione di rotta nella gestione della sicurezza. Ora è in atto una vera sfida: provare a dare ascolto e risposta alla domanda di sicurezza sociale, fino ad ora per lo più soffocata da politiche securitarie che, nella crisi delle politiche di *welfare*, hanno fatto della prevenzione e della repressione della criminalità la principale arma sul tavolo⁶⁰. La risposta alla tentazione di usare l'intervento preventivo e repressivo come surrogato delle politiche sociali deve essere, invece, la rivendicazione di spazi di agibilità dei diritti e la presa in carico delle cause delle criticità dello spazio pubblico. Non il nascondimento dei suoi effetti, attraverso l'espulsione e la ghettizzazione del disagio. Le ricadute pratiche di questa ambiguità sono molto concrete, e si misurano sull'equilibrio che intercorre tra azioni positive di coesione sociale e presa in carico dei bisogni – e in questo senso gli strumenti della sicurezza integrata danno più volte segnali positivi (penso alle *Linee generali per la promozione della sicurezza integrata*, che al punto 7 fornisce la cornice per le iniziative preordinate alla realizzazione di progetti di inclusione sociale, o alle *Linee Guida per l'attuazione della si-*

⁶⁰ M. PAVARINI, *Degrado, paure e insicurezza nello spazio urbano*, in AA.VV., *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, Bononia University Press, 2011, p. 49.

curezza urbana adottate che al punto 5 si occupano della valorizzazione del partenariato pubblico-privato e al punto 6 dell'inclusione, protezione e solidarietà sociale) – e strumenti di controllo che finiscono per criminalizzare la povertà e per determinare un ulteriore aumento dei fattori di marginalità e di esclusione.

Evidentemente il formante legislativo non è risolutivo: sarebbe illusorio pensare di riporre in qualche strumento normativo le speranze di instaurare e risolvere un approccio politico alla sicurezza in linea con il disegno costituzionale. D'altro lato però non si deve dimenticare il ruolo propulsivo che certi modelli legislativi possono avere nel generare tendenze politiche. Uno dei campi su cui questo scontro si misurerà molto presto sarà quello dell'assorbimento nella riflessione sulla sicurezza dell'apporto offerto dalle tecnologie. La tecnologia rappresenta oggi uno dei formanti, prima ancora che della sicurezza, dell'esperienza urbana, essendo già divenuta simbolo di un certo modo di pensare le città (*smart city*). Ed è oltremodo evidente che nell'immediato futuro è sul suo corpo (sull'efficacia – assiologicamente proteiforme e potenzialmente molto cara, in termini di libertà – dei suoi strumenti) che si estenderà il conflitto tra alternative concezioni della sicurezza.

SALDARE SICUREZZA E WELFARE: LA CASSETTA DEGLI ATTREZZI DEL TERZO SETTORE

Emanuele Rossi e Alberto Arcuri***

SOMMARIO: 1. Il Terzo settore come saldatura dell'intersezione tra sicurezza e *welfare*. – 2. La cassetta: l'amministrazione condivisa. – 3. Gli attrezzi: co-programmazione e co-progettazione. – 4. Valorizzare le virtù, ma consapevoli dei limiti.

1. *Il Terzo settore come saldatura dell'intersezione tra sicurezza e welfare*

Al termine di un percorso a cui hanno dato impulso e rivolto un'attenzione importante molti studi recenti, anche il legislatore italiano si è fatto portatore della volontà politica di consolidare una concezione ampia di sicurezza, ulteriore ad un approccio meramente securitario e capace di abbracciare in modo organico il benessere delle comunità territoriali e il pieno ed eguale godimento dello spazio urbano.

Per cercare di comprendere la trasformazione, che negli ultimi anni si è verificata anche a livello normativo, l'ipotesi metodologica probabilmente migliore è quella di porre il punto d'avvio al 1998: e in particolare al d.lgs. n. 112 del 1998, che ha provato ad offrire una

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

** Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Professore a contratto di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

definizione dei servizi sociali, individuandoli come l'insieme delle attività relative alla «predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento o di prestazioni economiche, destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della propria vita» escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario. Qui evidentemente non si parla ancora di sicurezza, ma di assistenza alla persona, intesa come aiuto al superamento delle situazioni di bisogno (ogni situazione di bisogno) che ciascuno può incontrare nel corso della vita. Pur senza farvi riferimento espresso, però, è qui che è stato posto l'elemento fondante della concezione che nel 2017 il c.d. "decreto Minniti" avrebbe poi tradotto in termini di sicurezza, definendo quella *integrata* (art. 1) come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, *alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali*» e poi quella *urbana* (art. 4) come «il bene pubblico che afferrisce alla *vivibilità* e al decoro delle città, da perseguire» tra le altre cose anche «attraverso *l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale*, [...] e l'affermazione di più elevati livelli di *coesione sociale e convivenza civile*». Questo è, insomma, il punto: nel decreto Minniti la nozione di sicurezza, scardinata e aperta al coinvolgimento del benessere complessivo delle comunità territoriali, si combina espressamente con l'impegno al superamento del bisogno e delle difficoltà della persona. Il tema della sicurezza, in altre parole, e dal 2017 anche sul piano normativo, appare inscindibilmente connesso con la coesione sociale e il benessere delle comunità, con la capacità di supportare la persona nei bisogni e nelle difficoltà materiali della vita¹.

La progressione lungo questo percorso di apertura della nozione (e, quindi anche, della concezione) della sicurezza, rappresenta dunque una vera e propria scelta di campo, di ordine generale e in

¹ T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto-legge n. 14/2017*, in *Le istituzioni de federalismo*, 1, 2017.

continuità con le indicazioni offerte dalla Costituzione della Repubblica Italiana. Una scelta politica che comporta almeno due conseguenze immediate. La prima opera sul piano dell'organizzazione istituzionale (si potrebbe dire che scorre sul principio della sussidiarietà *verticale*, di cui all'art. 118 co. 1 Cost.): poiché essa ha enfatizzato l'esigenza di coordinare la gestione multilivello della sicurezza, che in questa versione incorpora strutturalmente diverse competenze delle Regioni e degli enti territoriali (servizi sociali, istruzione, sanità, urbanistica). La seconda opera invece sul piano dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e i soggetti privati (si potrebbe dire che scorre sul principio della sussidiarietà *orizzontale*, di cui all'art. 118 co. 4 Cost.): questa apertura, infatti, aggiungendo ai contenuti strettamente legati alla sicurezza (prevenzione e repressione della criminalità) l'attenzione per fattori ulteriori, come la qualità della vita e il godimento dello spazio urbano, ha finito per favorire il coinvolgimento di soggetti ulteriori agli enti pubblici, e in particolare di quei soggetti privati che svolgono, in forma diversa, attività di interesse generale. È su questo secondo aspetto che ci concentreremo.

Questa apertura della nozione di sicurezza apre inevitabilmente l'aspetto funzionale oltre il perimetro dei soggetti pubblici: alla comunità, alla società civile (anche) organizzata, ma più in generale a tutti quei soggetti che, per il fatto di svolgere sul territorio attività di interesse generale, si pongono in una relazione di complementarità e cooperazione con la Pubblica Amministrazione. Questo passaggio, insomma, presuppone un intervento congiunto e sinergico di enti pubblici e privati, astrattamente di ogni forma, anche se è ben noto con quale importanza all'interno di questa categoria sia emersa la storia dell'azione privata volontaria e a fini solidaristici, che nel nostro Paese ha conosciuto una centralità probabilmente ineguagliata nel contesto europeo e occidentale. Lo ha ben sintetizzato la Corte costituzionale, prima nella sentenza n. 75 del 1992, in cui ha individuato nel volontariato «la più diretta realizzazione del principio di *solidarietà sociale*, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della *profonda socialità che caratterizza la persona stessa*» e poi nella sentenza n. 131 del 2020, in cui ha ricordato che «fin da tempi molto risalenti, le relazioni di solidarietà

sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione (e qui il riferimento è tanto al *solidarismo cattolico* quanto a quello *comunista e socialista*), ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese»² e che «prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di *welfare*, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso». In questo ambito, dunque, la spinta verso il crescente ruolo dei privati aggiunge alle cause sistemiche e generali del nostro tempo (che si caratterizza per un complessivo e radicale riallineamento nel rapporto tra soggetti pubblici e privati nell'esercizio di funzioni tradizionalmente qualificate come pubbliche³) fattori ulteriori, che riguardano il corollario funzionale dell'apertura della nozione di sicurezza.

È questo il punto in cui si intrecciano e si annodano indissolubilmente sicurezza e *welfare*, soprattutto quello di *comunità*: un sistema di *welfare* in cui le risorse del privato (e, in particolare, dell'azione volontaria dei privati) sono incorporate stabilmente

² *Considerato in diritto*, p. 4.

³ Non ci riferiamo solo all'incursione dei soggetti privati nell'esercizio di funzioni pubbliche (e non dunque solo in quelle di interesse generale), ma più in generale alla crescente pressione dei soggetti privati del mercato globale sono in grado di operare sullo Stato, anche attraverso la creazione di una moltitudine di sistemi regolatori e complessi normativi settoriali che dettano e regole e introducono sistemi di soluzione delle controversie in virtù della cooperazione tra organizzazioni internazionali pubbliche e soggetti privati, quando non direttamente sulla regolazione transnazionale privata. Per un approfondimento del tema, che è stato diffusamente indagato, si rimanda, tra gli altri, ad A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Milano, Giappichelli, 2005; L. CASINI, *Beyond the State: The Emergence of Global Administration*, in S. CASSESE, B. CAROTTI, L. CASINI, E. CAVALIERI, E. MACDONALD, *Global Administrative Law: The Casebook*, Roma, Irpa, pp. 17-37; T.R. BURNS, *The evolution of parliaments and societies in Europe: challenges and prospects*, in *European Journal of Social Theory*, 2, 1999; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 383-424. B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato*, Bologna, Il Mulino, 2020, ipotizza un nuovo primato del diritto privato sul diritto pubblico, come effetto dell'intensità crescente della globalizzazione economica.

non solo nella realizzazione ma anche nella programmazione degli interventi assicurati dai servizi pubblici⁴. Un modello, in altre parole, collaborativo e partecipato, capace di coinvolgere l'azione diffusa di cittadini, enti, imprese e organizzazioni del Terzo settore, e finalizzato a favorire il benessere e la coesione sociale, anche attraverso la produzione di specifici servizi alla comunità, superando il tradizionale approccio alla cittadinanza esclusivamente come utenza passiva e alla comunità come luogo delle problematiche. Una concezione di *welfare* che pone l'accento sulle capacità e le risorse (la capacitazione⁵) della comunità e che guarda ai cittadini come protagonisti con cui attivare processi collaborativi. Posto in questa prospettiva, allora, il nodo emerge in modo visibile. La parola chiave è prossimità: per poter funzionare, una concezione così ampia di sicurezza comporta – quasi inevitabilmente – l'intervento di una rete “capillare” di prossimità, fatta di soggetti che operano nella comunità e dotati delle caratteristiche tipiche del pluralismo sociale⁶. È così che il *welfare* di comunità da progetto di frontiera diventa fattore irrinunciabile della gestione integrata delle politiche di sicurezza sui territori.

Quella di incorporare strutturalmente le risorse del “privato sociale” (formula usata dalla legge quadro sui servizi sociali, n. 328 del 2000) nella programmazione locale e di fare del *welfare* di comunità uno dei tasselli di una gestione integrata delle politiche di sicurezza sul territorio, in una logica di sussidiarietà orizzontale, rappresenta

⁴ Sul concetto di *welfare* di comunità, tra gli altri, G. CICERI, M. CAU, G. MAINO (a cura di), *Welfare dei servizi e welfare di comunità*, Rimini, Maggioli, 2019; C. BOTTARI, P. DE ANGELIS (a cura di), *Dal Welfare State al welfare di comunità*, Bologna, Bononia University Press, 2017 e F. MESSIA, C. VENTURELLI, *Il welfare di prossimità: Partecipazione attiva, inclusione sociale e comunità*, Trento, Erickson, 2015. Assonante alla nozione di *welfare* di comunità è quella di *welfare* generativo, di cui molto si è occupata la Fondazione Zancan. Cfr. T. VECCHIATO, *Il welfare generativo, una sfida politica e sociale*, in *Studi Zancan*, 4, 2014 e FONDAZIONE ZANCAN, *Se questo è welfare. La lotta alla povertà. Rapporto 2018*, Bologna, Il Mulino, 2018.

⁵ Che traduce la *capability approach* di Amartya Sen. Cfr. F. COMIM, M. QIZILBASH, S. ALKIRE (a cura di), *The capability approach. Concept, measures and applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

⁶ Tra gli altri, G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010 e G. PIGHI, *La nuova disciplina della sicurezza urbana integrata: tra prevenzione dei reati e coesione sociale*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città*, cit., pp. 85-87.

una tensione su cui l'ordinamento interno sembra aver riposto energie significative.

Ad oggi, il terminale di questa tensione è rappresentato dal Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017) e dagli strumenti normativi che offre alle potenzialità dell'amministrazione condivisa (e, si dovrebbe aggiungere – ma lo si vedrà – per come valorizzati dalla Corte costituzionale). La sussidiarietà è un principio ricco di una potenzialità che «rischierebbe di andare sprecata se non ci fossero gli strumenti capaci di tradurre le potenzialità del principio in effetti pratici» scriveva Giorgio Arena⁷ proprio nell'anno in cui il Codice del Terzo settore giungeva non solo a fornire ordine ma soprattutto un approccio innovativo e strumenti nuovi ad un mondo che, fino ad allora, si era sviluppato in assenza di una cornice legale unitaria e chiaramente definita.

Lo vedremo tra un attimo, dopo aver dato conto del fatto che, prima ancora, il Codice (art. 4) si è preoccupato di mettere ordine fornendo una definizione normativa di Terzo settore, che perimetra e qualifica giuridicamente una porzione del pluralismo sociale. La definizione è costruita a partire dalla definizione di Ente del Terzo settore (il cui insieme è, appunto, il Terzo settore), che può essere rappresentata attraverso tre domande cumulative:

1) *Chi si è?* Ai sensi dell'art. 4 del Codice, si può essere enti del Terzo settore se si è enti di carattere privato. Il Codice fornisce un elenco esemplificativo delle tipologie soggettive già conosciute (organizzazioni di volontariato⁸, associazioni di promozione sociale⁹, enti filantropici¹⁰, imprese sociali¹¹, reti associative¹², società di mutuo soccorso¹³) ma poi prevede un criterio di riconoscimento residuale (tutte le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società).

2) *Cosa si fa?* Ai sensi dell'art. 4 del Codice si può essere enti

⁷ G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2017.

⁸ Art. 32 ss. del Codice del Terzo settore.

⁹ Art. 35 ss. del Codice del Terzo settore.

¹⁰ Art. 37 ss. del Codice del Terzo settore.

¹¹ Art. 40 del Codice del Terzo settore, che rimanda al d.lgs. n. 112 del 2017.

¹² Art. 41 del Codice del Terzo settore.

¹³ Art. 42 ss. del Codice del Terzo settore.

del Terzo settore se si svolge senza scopo di lucro un'attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi. Quali sono le attività di interesse generale lo stabilisce lo stesso Codice del Terzo settore, all'art. 5, ove è contenuto un elenco che può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3) *Perché lo si fa?* Si può essere enti del Terzo settore se l'attività di interesse generale è svolta per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

La categoria degli Enti del Terzo settore è una categoria di tipo prescrittivo, secondo almeno due sensi. Anzitutto perché essere qualificati come enti del Terzo settore è frutto di una scelta, che si realizza nella richiesta di iscrizione presso il Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS), a cui il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 561, del 26 ottobre 2021 ha dato finalmente avvio. E poi perché non è una categoria dogmatica ma normativa, funzionale cioè all'applicazione di un particolare regime promozionale. L'ingresso nel mondo del Terzo settore determina infatti l'applicazione di una serie di misure di favore. Tra queste, occupano un posto di particolare importanza, forse ancora più di quelle che attribuiscono vantaggi fiscali (la cui operatività è peraltro subordinata all'autorizzazione della Commissione Europea ex art. 101, comma 10 del Codice del Terzo settore, di cui si è ancora in attesa) le disposizioni che riconoscono la possibilità di intrattenere una relazione privilegiata con la P.A., secondo il modello dell'amministrazione condivisa.

2. *La cassetta: l'amministrazione condivisa*

L'espressione "amministrazione condivisa" è figlia della riflessione di Gregorio Arena, che già nel 1997 l'aveva introdotta nel dibattito per indicare un modello di amministrazione nel quale i cittadini diventano «co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'Amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere pro-

blemi di interesse generale»¹⁴. La formula è stata di recente ripresa dalla Corte costituzionale (sentenza n. 131 del 2020) per indicare una modalità relazionale fra P.A. e Terzo settore «alternativa a quella del profitto e del mercato», che «non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

Si tratta di un modello (su cui torneremo più approfonditamente nel prossimo paragrafo) che, seppur ancora spesso legato ad una lettura eccezionalistica, radicata nella convinzione che essa sia una forma speciale (e in qualche modo minore in senso applicativo e assiologico) rispetto a quella consolidata nella contrattualistica pubblica (come se si trattasse di un diritto delle deroghe), rappresenta oggi (soprattutto dopo la corrispondente novella al Codice dei contratti pubblici¹⁵) una modalità relazionale assolutamente fisiologica. Non solo nel momento dell'individuazione dei soggetti che si sostituiscono o affiancano l'ente pubblico nella realizzazione del servizio, ma anche nella (co)ideazione dell'intervento. Questo è un elemento davvero rivoluzionario, che valorizza i soggetti della prossimità anche come risorse "politiche", sia in senso dialogico (quindi di tipo informativo e di lettura dell'esistente) sia in senso conflittuale (quindi di contro-narrazione del bisogno) rendendoli cerniere imprescindibili di intercettazione immediata e spontanea e poi di rappresentazione istituzionale dei bisogni.

Nel 2017, il Codice del Terzo settore ha messo ordine tra i canali in cui si esprimevano le relazioni fra P.A. e soggetti del privato

¹⁴ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, 1997, p. 29.

¹⁵ Mi riferisco alla conversione del d.l. c.d. semplificazioni (del 16 luglio 2020, n. 76, recante Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) che, all'art. 8, c. 5 ha innovato il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016), introducendovi una serie di misure di coordinamento con il Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017). Si tratta di una riforma che Emiliano Frediani, in una monografia dedicata alla co-progettazione dei servizi sociali, ha definito il «compimento di un percorso». Vedi E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Milano, Giappichelli, 2021, p. 233.

sociale introducendo – e dando sostanza normativa a – due importanti istituti di amministrazione condivisa: la co-programmazione e la co-progettazione. Tutto questo rappresenta inequivocabilmente il punto di arrivo di un percorso faticoso, ma anche un altrettanto importante punto di partenza. La volontà di proseguire lungo la strada della programmazione e della realizzazione congiunta di interventi di interesse generale al di fuori dalle regole concorrenziali del mercato e attraverso un modello costruito sul paradigma alternativo della collaborazione, è stata infatti ribadita sul piano politico, prima con la pubblicazione delle *Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo settore*¹⁶, poi con l'attivazione del Registro Unico Nazionale del Terzo settore¹⁷ e infine dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)¹⁸ che individua nella «pianificazione in co-progettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e Amministrazione» uno degli strumenti principali di attuazione della Missione 5 (*Inclusione e coesione*) e indica come necessità urgente l'«accelerazione dell'attuazione della riforma del Terzo settore, al cui completamento mancano ancora importanti decreti attuativi» (all'epoca soprattutto l'attivazione del RUNTS¹⁹). È bene ricordare, a proposito di questo rinnovato impulso, come una disposizione del d.l. c.d. rilancio, n. 34 del 2020 abbia previsto – all'art. 1 co. 4bis – la possibilità di attivare una sperimentazione per quelle che sono definite strutture di prossimità «per la promozione della salute e per la prevenzione, nonché per la presa in carico e la riabilitazione delle categorie di persone più fragili, ispirate al principio della piena integrazione socio-sanitaria» e che devono essere attuate «con il coinvolgimento delle istituzioni presenti nel territorio, del volontariato locale e degli enti del Terzo settore senza scopo di lucro». Queste strutture di prossimità devono costruire il *welfare* locale attraverso

¹⁶ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 76 del 2021.

¹⁷ Per opera del già citato decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 561, del 28 ottobre 2021.

¹⁸ Sia consentito rimandare a A. ARCURI, G. GOTTI, *Cosa c'è nel PNRR per il Terzo settore*, in *Pandora Rivista*, 1, 2022.

¹⁹ Oggi realizzata con Decreto direttoriale n. 561 del 26 ottobre 2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

il coinvolgimento del privato sociale. In modo ancora più esplicito poi, il PNRR ha indicato come prospettiva da realizzare una nuova strategia sanitaria in cui il sistema sanitario nazionale sia parte di un più ampio sistema di *welfare* comunitario. E proprio per realizzare questo approccio comunitario al *welfare* il PNRR ha individuato lo strumento della *Casa della comunità*, una struttura fisica in cui operare mediante un *team* multidisciplinare capace di rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali.

Sul piano costituzionale questo consolidamento ha trovato il proprio manifesto nella sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale (*ex plurimis* sentenze n. 255 del 2020 e 78 del 2022) che ha chiarito una volta per tutte che l'art. 55 del Codice del Terzo settore – che disciplina i procedimenti di co-programmazione e co-progettazione – fonda una nuova relazione tra il pubblico e il privato, non fondata semplicemente su un rapporto a prestazioni corrispettive.

Le due realtà (quella del mercato – e quindi della concorrenza – e quella del Terzo settore – e quindi della collaborazione) devono essere tenute distinte in base ad un presupposto che rende tale distinzione “costituzionalmente” ragionevole. Co-programmazione e co-progettazione sono realtà collaborative fondate su presupposti completamente differenti (e che hanno diversi riflessi costituzionali) da quelli della più ampia affermazione del principio concorrenziale all'interno del mercato unico e rappresentano la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo fondato sulla meritevolezza dei fini perseguiti e delle attività svolte.

La Costituzione la sua scelta di campo l'ha fatta, risolvendo questa tensione fin dai suoi primissimi articoli: principio solidaristico e principio concorrenziale non sono equi ordinati, è il primo che segmenta l'ambito di operatività e determina i limiti del secondo. Il Terzo settore è infatti un ambito non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a «forme di solidarietà», e i meccanismi dell'amministrazione condivisa forniscono un modello alternativo a quello del profitto e del mercato, che favorisce certi soggetti proprio per il fatto che essi svolgono attività di interesse generale. La sentenza n. 131 contiene a questo proposito un passaggio molto interessante sul rapporto tra ordinamento interno ed europeo, laddove ricorda,

con un monito che potrebbe suonare come un avvertimento («quasi si trattasse dell'affermazione preventiva di un contro-limite al primato del diritto europeo, soprattutto della concorrenza»²⁰), che è lo stesso diritto dell'Unione (confermato soprattutto dalle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione Europea, *Casta*, del 28 gennaio 2016, e *Spezzino*, dell'11 dicembre 2014) a mantenere «in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà. Una posizione se possibile espressa in modo ancora più chiaro nella successiva sentenza n. 72 del 2022 in cui, tirando espressamente in ballo la categoria dei principi fondamentali, si dice che il sistema del Terzo Settore si radica in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l'art. 2 Cost. pone «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico». In un altro passaggio molto significativo, la sentenza n. 72 del 2022 afferma poi che gli enti del Terzo settore «possono essere considerati operatori di un “mercato qualificato”, quello della *welfare society*, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro» e la promozione e la valorizzazione dei soggetti operanti in questo mercato è espressione di precisi principi costituzionali e, in quanto tale, non deve essere ostacolata in ragione di una supposta parità di trattamento fra gli operatori economici.

Si tratta dunque di un'evoluzione che pianta le proprie radici dentro il cuore della Costituzione italiana (verrebbe da dire che parte dalle profondità della Costituzione)²¹. In questo senso, è stato detto, la riforma del Terzo settore rappresenta la «forma sintomatica della sussidiarietà orizzontale»²², un principio che sebbene

²⁰ F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 3, 2020

²¹ Sia consentito rimandare a E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 151 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumquadernicostituzionali.it), 2, 2020. Sulla promozione del Terzo settore come questione di diritto costituzionale L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Milano, Giappichelli, 2021.

²² E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 224.

non si esaurisca nel Terzo settore²³, al contempo ne costituisce il fondamento costituzionale. Secondo l'art. 118 Cost. ult. co. infatti, «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di *attività di interesse generale*». La disposizione, evidentemente, non si limita ad assicurare uno spazio di libertà, ma stabilisce che tale spazio sia sostenuto, promosso, incentivato. In una parola, appunto: favorito, con buona pace della competizione, della concorrenza e del mercato.

Principio di sussidiarietà orizzontale che peraltro ha trovato nell'ultimo comma dell'articolo 118 solo il compimento espresso del proprio fondamento costituzionale, che ad esso preesisteva, fondandosi da un lato nel più ampio progetto di emancipazione sociale tracciato dalla Carta fondamentale (artt. 2 e 3 Cost.) e, dall'altro, nella volontà di valorizzare l'attività dei soggetti privati che si adoperano per l'interesse generale perché mossi da spirito di solidarietà (art. 2 e 4 Cost.).

A questo proposito va fugato un possibile equivoco: la sentenza n. 131 del 2020 non ha iniziato ma ha registrato il compimento di un discorso costituzionale sul Terzo settore, avviato, soprattutto, dalla sentenza n. 75 del 1992 (una vera e propria sentenza manifesto della lettura costituzionale del volontariato²⁴) di cui quella del 2020 ha ripreso il nucleo argomentativo, estendendone la portata al Terzo settore e confermando che esso è espressione della socialità che connota l'esperienza umana. Cammino che, prima della sentenza n. 131 era stato continuato dalle sentenze n. 185 del 2018²⁵,

²³ G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

²⁴ Che, nell'ambito di una "rilettura" del principio costituzionale di solidarietà di cui all'art. 2 Cos. ha offerto inquadramento sistematico del volontariato nell'ambito dei principi costituzionali.

²⁵ La sentenza, che aveva ad oggetto la riforma dei Centri di servizio per il volontariato e degli organismi finalizzati a controllare la loro attività, riconduce le attività svolte dagli enti del Terzo settore nell'ambito delle «libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost., in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale». Per un approfondimento sulla pronuncia si vedano E. ROSSI, *La riforma del Terzo settore per la prima volta davanti alla Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2018; L. GORI, *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 1, 2019.

n. 277 del 2019²⁶, n. 285 del 2019²⁷ e n. 27 del 2020²⁸ e che, dopo quella, è proseguita con le sentenze n. 255²⁹ del 2020 e n. 72 del 2022³⁰.

L'anello che lega le due dimensioni – quella costituzionale e quella legislativa – è l'interesse generale, elemento qualificante il Terzo settore ai sensi degli articoli 4 e 5 del Codice, e presupposto fondante della meritevolezza dell'attività svolta, e dunque della regola relazionale imposta dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. È la finalità – il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via

²⁶ Che ha censurato una legge della Regione Basilicata (n. 45 del 2018) che limitava l'esercizio di attività riconducibili alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo alle sole organizzazioni di volontariato (una sola delle possibili forme di Ente del Terzo settore), operando una discriminazione ingiustificata all'interno della categoria.

²⁷ Che, contrariamente alla precedente (ma portando al suo naturale esito lo stesso presupposto) ha "salvato" un'altra legge della Regione Basilicata (n. 46 del 2018) che aveva previsto la possibilità che la Regione stipulasse accordi e intese con «enti e associazioni afferenti al Terzo settore *ovvero* a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000», ritenendo che l'espressione "ovvero", in questo contesto, dovesse essere assunto con valore disgiuntivo e non esplicativo.

²⁸ Con oggetto un'altra legge della Regione Basilicata (n. 43 del 2018) sulla repressione del bullismo e del *cyberbullismo*, che era stata impugnata nella parte in cui delimitava la platea dei destinatari dei finanziamenti regionali alle «associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e/o della promozione sociale» e che la Corte ha di nuovo "salvato" sulla base dell'argomento per cui tra i destinatari dei finanziamenti previsti, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, dovevano intendersi ricomprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale.

²⁹ Che risolve diversamente tre questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto alcune disposizioni di una legge della Regione Sardegna. Da un lato, dichiara l'incostituzionalità di una disposizione che, nel coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, distingue alcuni enti esclusivamente in ragione del proprio *status* giuridico, operando una discriminazione priva di alcun collegamento con la funzione delle prestazioni erogate, determinando conseguenze incoerenti con la stessa ratio della disposizione impugnata. Dall'altro salva, attraverso interpretazioni conformi a Costituzione, disposizioni analoghe che però, per la genericità delle nozioni utilizzati, le avevano consentito di interpretare la categoria dei beneficiari in senso costituzionalmente conforme all'art. 3 Cost., nel senso di ritenervi ricompresi tutti gli enti del Terzo settore.

³⁰ Sui contributi dell'acquisto di autoambulanze e beni strumentali previsti dal codice del Terzo settore per le organizzazioni di volontariato.

esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale (art. 4 CTS) – a determinare, in altre parole, l'elemento distintivo del Terzo settore, e dunque la causa del giudizio di meritevolezza che fonda la possibilità di predisporre, per essi, un regime promozionale³¹.

3. *Gli attrezzi: co-programmazione e co-progettazione*

Gli strumenti perché tutto ciò possa essere realizzato li fornisce, come anticipato, il Codice del Terzo settore che, in attuazione della legge delega n. 106 del 2016 e riprendendo alcune intuizioni della legge n. 328 del 2000³² (attuata dal d.P.C.M. del 30 marzo 2001) che disciplinava le c.d. *istruttorie pubbliche*) dedica un intero Titolo (il VII, *Dei rapporti con gli enti pubblici*) al rapporto tra Amministrazione pubblica e (i soli) enti del Terzo settore. A questo proposito va fatta una precisazione preliminare: gli istituti del Codice del Terzo settore allargano l'applicazione dei procedimenti collaborati a tutte le attività di interesse generale previste dall'art. 5 e quindi oltre l'ambito dei servizi sociali³³. Un dato molto importante, che registra

³¹ Sul punto L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Milano, Giappichelli, 2021, soprattutto pp. 62-63.

³² E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino, Giappichelli, 2008.

³³ L'art. 5 del Codice del Terzo settore, oltre ai servizi sociali contempla: interventi e prestazioni sanitarie; prestazioni socio-sanitarie; educazione, istruzione e formazione professionale; interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, nonché alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo; interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale; formazione universitaria e post-universitaria; ricerca scientifica di particolare interesse sociale; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale; radiodiffusione sonora a carattere comunitario; organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa; servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore; cooperazione allo sviluppo; attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come

una certa evoluzione nella percezione del Terzo settore, tradizionalmente pensato esclusivamente in relazione a quell'ambito.

A questo proposito l'art. 55 co. 1 stabilisce che le Amministrazioni Pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione. La co-programmazione è l'attività «finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili» (co. 2). Si tratta, pertanto, di una vera e propria istruttoria partecipata e condivisa nella quale, la conoscenza e la programmazione delle azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento e in cui il Terzo settore è chiamato a svolgere un importante ruolo di lettura dei bisogni e di *advocacy*. La co-progettazione consiste, invece, nella «definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti» (co. 3). Si tratta, pertanto, dell'attività che si pone a valle, e in

un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile; servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori; alloggio sociale, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; agricoltura sociale; organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale; promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi di cui all'art. 27 della l. 8 marzo 2000, n. 53, e i gruppi di acquisto solidale; cura di procedure di adozione internazionale; protezione civile; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

successione logica rispetto alla programmazione, di cui rappresenta il momento attuativo. A co-programmazione e co-progettazione (espressamente previsti e regolati dal Codice) si aggiunge l'accREDITAMENTO (non definito dal Codice), che consiste nella definizione, in forme collaborative fra P.A. e Terzo settore, dei requisiti in base ai quali un soggetto, persona fisica o giuridica, al ricorrere dei presupposti normativamente previsti, può svolgere una data attività o un servizio.

Si tratta di disposizioni (soprattutto quelle che si riferiscono a co-programmazione e co-progettazione) di portata storica, che segnano contemporaneamente il superamento dell'idea secondo cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e la volontà di realizzare un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato. L'innovazione eccede il dato meramente tecnico-giuridico. La scelta è politica e culturale e rappresenta la volontà di provare a superare l'ineluttabilità e le resistenze dell'ordinamento comunitario, portate nell'ordinamento interno dal Consiglio di Stato³⁴, che aveva supportato la linea della subordinazione degli istituti collaborativi alla disciplina sulla contrattualistica pubblica di derivazione euro-unitaria, fino ad invocare la disapplicazione della normativa interna³⁵.

4. *Valorizzare le virtù, ma consapevoli dei limiti*

Chiudiamo con una suggestione: potrebbe non essere un caso che il 2017 sia stato insieme l'anno della sicurezza integrata e del Terzo settore. L'anno in cui, insomma, il legislatore non solo ha de-

³⁴ Fortemente critici L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, 14, 2020; A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, 1, 2019, p. 145.

³⁵ Che nel parere n. 2052 del 2018, concludeva con una considerazione secondo cui, in ragione della primazia del diritto euro-unitario, «la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici deve prevalere in ogni caso sulle difformi previsioni del Codice del Terzo settore, ove queste non possano in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario».

finito gli strumenti del governo multilivello della sicurezza integrata, ma anche quello in cui ha finalmente fornito gli strumenti per realizzarla anche attraverso il coinvolgimento, al fianco (non in sostituzione) di quella pubblica, dell'azione privata. Solo di suggestione si tratta, ma certo non si può non vedere come da un lato il Terzo settore possa trovare nella sicurezza integrata un vastissimo ambito di intervento e al contempo la sicurezza integrata trovi nel Terzo settore, e negli strumenti predisposti dal Codice, energie vitali per il suo sostenimento.

I problemi, ovviamente, non mancano, e questo sembra quello più serio: il Terzo settore è espressione dell'autonoma iniziativa dei soggetti privati, i quali possono realizzarla come possono non farlo, e nel primo caso possono farlo più o meno intensamente e diffusamente, contribuendo involontariamente ad alimentare (come in effetti avviene, posto che ci sono zone in cui tutto questo non ha avuto quasi per nulla uno sviluppo) possibili disparità nel godimento dei diritti nei diversi territori. Il punto è, insomma, questo: l'azione dei soggetti privati è un fattore capace di sprigionare un'energia per certi versi perfino vitale per il sostenimento del sistema del *welfare*, allo stesso tempo però, essendo inestricabilmente legata all'autonomia e alla spontaneità propria della libertà privata, ancorare troppo profondamente la qualità del *welfare* a questo paradigma può creare, se non governato, disparità nella tutela dei diritti. Per questo motivo occorre che questi processi non solo siano incentivati, ma siano governati con sapienza, nella consapevolezza di ciò che possono (delle potenzialità a cui offrire strumenti) e non possono (delle possibili disfunzioni, cui correggere) fare.

Molto dipenderà, comunque, da come questo spazio continuerà essere occupato. Il messaggio però è chiaro e non si rivolge solo alla Pubblica Amministrazione, ma anche al mondo del Terzo settore: niente paura a collaborare ma servono conoscenza, coraggio, impegno e idee.

OLTRE L'ORDINE PUBBLICO: LA SICUREZZA PARTECIPATA, OGGI

Corrado Caruso*

SOMMARIO: 1. I contenuti e le istituzioni della sicurezza partecipata. – 2. Il fondamento costituzionale della sicurezza partecipata. – 3. Le esperienze. Il livello nazionale e le c.d. “ronde”. – 4. Il “decreto Minniti” e la declinazione pluralista della sicurezza partecipata. – 4.1. La “cultura” della sicurezza. Il livello regionale e il controllo di vicinato. – 4.2. Il controllo di vicinato nella nuova stagione dei patti per la sicurezza. – 5. Conclusioni.

1. *I contenuti e le istituzioni della sicurezza partecipata*

A poco più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009¹, che ha rappresentato il primo tentativo, a livello nazionale, di introdurre una disciplina dettagliata della sicurezza partecipata, può senz'altro dirsi che, pure con qualche difficoltà e incidente

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

¹ I commi 40-44 dell'art. 3, l. n. 94 del 2009, hanno disciplinato le associazioni di osservatori volontari, su cui si tornerà *infra*. Su tale normativa v. G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Ist. Fed.*, 2009, p. 7 e ss., M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2010, p. 182 e ss., nonché, se si vuole, C. CARUSO, *La legge, la Corte, le “ronde”*, in T.F. GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, Bononia University Press, 2010, p. 105 e ss., ID., *La sicurezza partecipata*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 135 e ss.

di percorso, questi nuovi strumenti di gestione ausiliaria della sicurezza abbiano ormai preso piede nell'ordinamento.

Tale consolidamento ha trovato terreno fertile non solo (e non tanto) a livello nazionale, dove le associazioni di osservatori volontari costituiscono, ancora oggi, l'unico istituto partecipativo (in senso stretto) conosciuto dall'ordinamento generale. Le nuove dimensioni collaborative della sicurezza germogliano soprattutto nei territori, grazie agli strumenti collaborativi sottoscritti da prefetture e amministrazioni locali o alle normative regionali². I livelli di governo infra-nazionale rappresentano, infatti – per vocazione e competenze – le sedi istituzionali più idonee a canalizzare le istanze di miglioramento della vivibilità dei centri urbani che provengono dai diversi contesti territoriali.

Simile tendenza trova spiegazione nei significati cui la sicurezza “partecipata” rimanda. Questa si inserisce infatti nella fondamentale distinzione tra sicurezza “primaria” e “secondaria”: la prima, di tradizionale spettanza delle Forze e dei Corpi di Polizia, coincidente con l'esercizio di poteri autoritativi e coercitivi e finalizzata a soddisfare quei compiti primari di prevenzione e repressione di polizia, in linea con quanto stabilito dall'art. 1 del TULPS (r.d. 18 giugno 1931, n. 773)³; la seconda, invece, sinonimo di tutte quelle attività di ausilio e complemento rispetto all'esercizio della funzione repressiva o di prevenzione criminale, con compiti «collaborativ[i], integrativ[i], e aggiuntiv[i]»⁴.

Tale distinzione risente della consapevolezza, maturata in anni di studi empirici di matrice criminologica, dell'impossibilità di ridurre il valore securitario alle tradizionali dinamiche che caratterizzano l'apparato coercitivo dello Stato, incentrate sulla neutralizzazione, preventiva o successiva, del “criminale”, del soggetto cioè

² *Infra*.

³ «[L']autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni».

⁴ Così C. MOSCA, *Polizia privata e sicurezza complementare*, in *Rivista di Polizia*, 2009, p. 776.

potenzialmente dedito o responsabile di fatti di reato⁵. La sicurezza secondaria prescinde, per così dire, dal controllo individualizzato tramite coercizione e rimanda invece a un'attività, più ampia e dai contorni sfumati, volta a neutralizzare situazioni o fattori situazionali⁶ che amplificano i rischi di un'attività criminosa. Al centro della sicurezza secondaria non sta, dunque, il soggetto da neutralizzare, ma l'oggetto o, meglio, il luogo o l'ambiente sociale da cui possono sorgere fenomeni criminali: gli individui, infatti, rispondono a stimoli ambientali e l'intervento proattivo sull'ambiente sociale condiziona, a sua volta, il loro comportamento. In tale prospettiva, le scelte criminali non sono l'esclusivo prodotto della storia del soggetto deviante, «della sua eventuale carriera criminale e delle sue motivazioni profonde» ma sono soprattutto conseguenza delle circostanze e delle situazioni in cui egli si viene a trovare, delle «occasioni e [dei] rischi inseriti nell'ordinario svolgersi della vita quotidiana»⁷.

Approcci simili tentano di rispondere al diffuso sentimento di insicurezza dei cittadini, non necessariamente giustificato dalla effettiva commissione di fatti di reato, figlio di percezioni soggettive legate a diversi fattori: alle condizioni economiche e sociali della cittadinanza, alla mancata fruibilità e alla incuria degli spazi urbani, all'assenza di attività promozionali di coesione sociale e cittadinanza attiva, al diffuso sentimento di alienazione provocato dai «vuoti urbani», da non luoghi anonimi privi di una coerente destinazione urbanistica⁸.

Le politiche di sicurezza secondaria mirano a correggere queste disfunzioni attraverso la promozione di dinamiche di «territorialità», di processi di identificazione collettiva con il territorio. Come

⁵ Sugli studi relativi alla criminologia urbana (*environmental criminology, crime prevention through environmental design, defensible space concept*) e alla prevenzione situazionale (*situational crime prevention*), v., per una *summa*, D. BERTACCINI, *La politica di polizia*, Bologna, Bononia University Press, 2009, pp. 392-393.

⁶ Cfr. G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 66.

⁷ G.G. NOBILI, *Progettare la sicurezza nelle città*, in *Il Mulino*, 2017, p. 413.

⁸ G.G. NOBILI, *Progettare la sicurezza*, cit., p. 410 e ss.

hanno evidenziato apposite ricerche empiriche, infatti, l'immedesimazione soggettiva della persona con lo spazio urbano promuove il suo senso di appartenenza: indotto a proteggere e a prendersi cura di spazi urbani condivisi, l'individuo amplifica la propria percezione di sicurezza⁹.

La sicurezza secondaria implica una costante attività pianificazione e progettazione pubblica, stimolando l'intervento di enti territoriali esponenziali delle collettività territoriali. Si tratta di interventi non riconducibili al nucleo duro della gestione dell'ordine pubblico, di esclusiva spettanza statale: in questa nozione ampia di sicurezza¹⁰, emerge il ruolo della Regione che, quale ente di governo¹¹, legifera, programma, coordina le attività e le funzioni degli enti locali e del Comune, chiamato a soddisfare i bisogni della collettività locale.

Dal punto di vista giuridico, dunque, la sicurezza secondaria evoca un fascio di funzioni intrecciate¹², un sistema a cerchi concentrici che richiede un intervento di una pluralità di soggetti istituzionali. Come ha avuto modo di chiarire la Corte costituzionale in una importante pronuncia, la sicurezza «può ben assumere una possibile declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione: ad una sicurezza in "senso stretto" (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza "in senso lato" (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere [...] plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale, [...] [così da] assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico [e] migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento». In tale quadro, l'intervento dello Stato è in fondo residuale, giustificato solo a

⁹ «Chi si appropria idealmente di un luogo è portato con più frequenza a proteggerlo e a sentirsi sicuro quando lo frequenta». Così G.G. NOBILI, *Progettare la sicurezza*, cit., p. 411.

¹⁰ T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bonomo, 2010, p. 189.

¹¹ A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1973, p. 741 e ss.

¹² L. VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, in AA.VV., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, Bologna, Bononia University Press, 2009, p. 68.

fronte di «situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi»¹³.

2. *Il fondamento costituzionale della sicurezza partecipata*

Questa particolare declinazione della sicurezza trova fondamento nei principi e nelle norme della Costituzione. Quanto alla finalità dell'intervento pubblico, si scorgono i bagliori dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., là ove impone alla Repubblica, e dunque anche agli enti territoriali in cui questa è ripartita, di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale ed economico che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Sotto il versante organizzativo, emergono le attribuzioni (anzitutto legislative) delle Regioni, «ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio»¹⁴. A queste politiche legislative accedono le funzioni amministrative degli enti locali (e dei comuni in particolare), chiamati a programmare, pianificare e provvedere al miglioramento delle condizioni di vivibilità dei rispettivi territori.

Gli interventi ascrivibili al concetto di sicurezza secondaria, innescati dalla regolazione pubblicistica, ammettono ed incentivano l'apporto di forme di cittadinanza attiva. In questa prospettiva, la dimensione partecipata della sicurezza trova una copertura costituzionale nell'art. 118, quarto comma, Cost., introdotto nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V. Tale previsione, come noto, nell'enunciare il principio di sussidiarietà orizzontale, incentiva il potere pubblico (nelle sue diverse articolazioni territoriali) a servirsi della «autonoma iniziativa di cittadini, singoli o in forma associata, per lo svolgimento di attività di interesse generale». In questa prospettiva, rileva la distinzione tra l'ordine pubblico inteso come servizio reso dai poteri pubblici e, in quanto tale, di esclusivo monopolio

¹³ Corte cost., sentenza n. 285 del 2019, con nota di G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del magnetismo securitario (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)*, in *Le Regioni*, 2, 2020, p. 376 e ss.

¹⁴ Sentenza n. 285 del 2019.

statale, e la sicurezza quale «bene comune», che rinvia a un «condizione generale di tranquillità nella vita quotidiana, grazie alla quale ciascuno può realizzare il proprio progetto di vita e sviluppare le proprie capacità»¹⁵.

L'art. 118, quarto comma, Cost., non pone, a carico degli enti territoriali, un obbligo di attivazione a favore dei privati, ma esprime invece un generale criterio di apertura rispetto allo svolgimento, da parte dei cittadini, di attività di interesse generale. La declinazione sussidiaria della sicurezza partecipata ammette forme collaterali di partecipazione che presuppongono (e non devono interferire con) quei poteri coercitivi di esclusiva spettanza statale. L'apertura ai cittadini è coerente con una nozione ampia di sicurezza, da intendersi non solo come principio giuridico di distribuzione delle funzioni all'interno dell'apparato pubblico, ma anche come valore che rimanda a processi di sviluppo e integrazione di una data comunità politica¹⁶.

La dimensione politica della sicurezza partecipata allontana dal nucleo essenziale di tale concetto quelle attività svolte da soggetti che, pur esercitando poteri ausiliari al mantenimento dell'ordine pubblico, perseguono finalità di lucro, magari in forma imprenditoriale (come i servizi di vigilanza privata, le guardie giurate, gli *stewards* degli eventi sportivi, i c.d. "buttafuori"¹⁷). La dimensione economica e professionale di queste attività, inquadrabili ora nelle tipiche fattispecie lavoristiche (lavoro autonomo, subordinato, ecc.), ora nella libera iniziativa economica, contraddice l'essenza "comunitaria" della sicurezza partecipata. Simili attività, svolte da soggetti

¹⁵ G. ARENA, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, in www.labsus.org, 2009.

¹⁶ In questa accezione la sicurezza assume un rilievo collettivo (v. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani. Trasformazioni e reazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 275 e ss.) ed inclusivo, distante dall'idea tradizionale della sicurezza quale esercizio eteronomo di poteri autoritativi. Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 236 del 2020, ha valorizzato l'art. 118, comma quarto, Cost. al fine di dare copertura costituzionale a forme collettive di partecipazione securitaria.

¹⁷ Si tratta di attività diverse tra loro, disciplinate da differenti fonti normative, accumulate dall'assenza dei tipici poteri coercitivi appannaggio delle forze di polizia. Per una panoramica sia consentito il rinvio a C. CARUSO, *La sicurezza partecipata*, cit., p. 138 e ss.

qualificati al fine di integrare i tradizionali compiti delle forze di polizia, possono certamente essere ricondotte alla sicurezza secondaria (si potrebbe discutere, a tale riguardo, di sicurezza complementare o sicurezza partecipata in senso lato), ma non sono perfettamente sovrapponibili alla sicurezza comunitaria (o sicurezza partecipata in senso stretto), perseguita dalla singola comunità territoriale tramite la mobilitazione diretta dei cittadini¹⁸.

3. *Le esperienze. Il livello nazionale e le c.d. "ronde"*

La dimensione territorialmente situata della sicurezza partecipata spiega forse perché, a livello nazionale, l'unica forma di sicurezza partecipata compiutamente disciplinata sia rappresentata dalle c.d. associazioni di osservatori volontari, previsti dai commi 40-44 dell'art. 3 l. 94/2009 e dal d.m. 8 agosto 2009. E spiega forse perché questa particolare disciplina individui nel sindaco il soggetto istituzionale chiamato ad avvalersi di tale strumento: questi interviene con propria ordinanza¹⁹, per la tutela della sicurezza urbana, bene giuridico individuato già dal primo pacchetto di sicurezza (art. 6 d.l. n. 92 del 2008) e definito, prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 14/2017 (c.d. "decreto Minniti"), dal d.m. 5 agosto 2008²⁰.

Le associazioni di volontari sono iscritte in un apposito elenco tenuto presso le prefetture e non devono ricevere, a nessun titolo, risorse economiche a carico della finanza pubblica. L'art. 1, comma 2, del d.m. 8 agosto 2009 ne elenca le condizioni di ammissibilità. Tali associazioni, infatti, devono: a) svolgere la propria attività

¹⁸ Cfr. C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà*, Padova, Cedam, 2012, p. 132.

¹⁹ Art. 3, comma 40, l. n. 94 del 2009, art. 3 d.m., 8 agosto 2009.

²⁰ Cfr. art. 1, d.m. 5 agosto 2008. La menzionata disciplina ha allargato il potere di ordinanza del vertice dell'ente locale. Sull'estensione dei poteri sindacali effettuata dal d.l. 92/2008, anche alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 115/2011, cfr., tra gli altri, T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana tra legislatore e Corte costituzionale*, in S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 82 e ss., nonché M. MORVILLO, *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana: dottrina e prassi "anche" dopo la sentenza n. 115 del 2011*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza*, cit., p. 81 e ss.

gratuitamente e slegate da organizzazioni sindacali; b) non essere ad alcun titolo collegate a tifoserie organizzate o c) riconducibili a movimenti, associazioni o gruppi con finalità di discriminazione etnica, razziale o religiosa; d) non essere in alcun modo destinatarie, neanche indirettamente, di risorse economiche da parte dei soggetti appena indicati.

Attraverso tali disposizioni, il decreto ministeriale ha tentato di offrire risposta ai timori provenienti da parte della dottrina²¹ relativi al possibile perseguimento da parte delle associazioni volontarie di scopi politici. In effetti, l'utilizzo di casacche o di uniformi (ora disciplinato dall'art. 2, comma 3, del d.m.) nonché la possibile struttura gerarchica dell'organizzazione, avrebbero potuto integrare gli estremi del divieto costituzionale espresso dall'art. 18, comma 2, così come attuato dall'art. 2 del d.lgs. 43/1948²².

A supporto ulteriore dell'articolato legislativo (piuttosto scarso, e che pone seri dubbi quanto al rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa²³), l'art. 5 del d.m. 8 agosto 2009 individua i requisiti soggettivi necessari per far parte della associazione²⁴,

²¹ In questo senso, G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale*, cit., pp. 7-8, M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*, cit.

²² Come noto, l'art. 18.2 Cost. vieta il perseguimento di scopi politici attraverso organizzazioni militari. Coerentemente con tale disposto l'art. 1 d.lgs. n. 43/1948 vieta invece ad associazioni dipendenti da o collegate con partiti politici di dotarsi di uniformi o divise. Tale decreto, come noto, è stato abrogato dall'art. 2268, comma 1, numero 297, del d.lgs. n. 66/2010. Successivamente, l'articolo 9, comma 1, lettera q), del d.lgs. n. 20/2012, ha soppresso il suddetto numero 297, con la conseguenza di ripristinare il decreto del 1948.

²³ T.F. GIUPPONI, art. 3 co. 40-44, in G. DE FRANCESCO, A. GARGANI, D. MANZONI, A. PERTICI (a cura di), *Commentario al "pacchetto sicurezza"*, Torino, Utet, 2011, p. 467 e ss.; C. CARUSO, *La legge, la Corte e le ronde: le associazioni di osservatori volontari per la sicurezza pubblica dopo le sentt. n. 226/2010 e 274/2010*, cit., p. 105 e ss. Secondo G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda*, cit., p. 19, l'ampio rinvio della legge alla fonte secondaria comporterebbe «una violazione della riserva di legge assoluta, essendosi rinviata a un decreto ministeriale la determinazione di regole e criteri di grande delicatezza, in una materia che tocca da vicino i diritti fondamentali».

²⁴ Detto art. 5 richiede che i componenti a) abbiano conseguito la maggiore età; b) godano di buona salute fisica e mentale; c) non siano stati denunciati o condannati per delitti non colposi; d) non siano stati sottoposti a misure di prevenzione; e) non aderiscano, o aver mai aderito, a gruppi con finalità di discriminazione etnica, razziale e religiosa.

e delega ad apposite convenzioni (art. 4), intercorrenti tra sindaco, prefetto e organizzazioni di volontari (sentito il parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica) l'individuazione delle modalità di utilizzo.

Quanto alle funzioni, l'art. 2, comma 1, del d.m. dispone che gli associati possano svolgere attività di "mera osservazione" in specifiche aree del territorio comunale «segnalando [...] alla polizia locale e alle Forze di polizia dello Stato eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana [...], ovvero situazioni di disagio sociale». Non è dunque compito delle associazioni identificare i soggetti coinvolti negli eventi segnalati. Più in generale, sembra doversi escludere, anche per il tenore della lettera della norma, che questi soggetti possano svolgere funzioni di accertamento e di indagine a fini di prevenzione, tradizionalmente affidate alle Forze di polizia.

La disposizione di cui al comma 40 dell'art. 3 della l. 94/2009 e il d.m. di attuazione prevedevano, in origine, che il sindaco, in qualità di ufficiale di governo, potesse avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare eventi che potessero «arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

Con riferimento alle «situazioni di disagio sociale», i relativi lemmi normativi sono stati dichiarati illegittimi dal Giudice delle leggi, il quale, in due pronunce²⁵, ha escluso che le associazioni di volontari disciplinate dal pacchetto di sicurezza possano agire in campo sociale. Per un verso, infatti, coerentemente con la sua precedente giurisprudenza²⁶, il giudice delle leggi ha ricondotto la sicurezza urbana, e dunque anche la sfera di intervento delle associazioni di volontari, all'attività di prevenzione e repressione dei reati, affidata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h), Cost.; per altro verso, la Corte costituzionale ha ritenuto che la disciplina relativa al disagio sociale risultasse lesiva delle competenze regionali in materia di servizi sociali.

Secondo la Corte costituzionale, alle associazioni di volontari non spetterebbe che un'attività collaterale alle tradizionali funzioni

²⁵ C. cost., sentenze nn. 226/2010, 274/2010.

²⁶ Cfr. ad es. sentenza n. 196/2009, con cui la Corte si è pronunciata per la prima volta sul rinnovato potere sindacale di ordinanza.

di ordine pubblico, non diversa, per scopo e natura, dalla possibile attivazione, contemplata dal codice di procedura penale, del cittadino di fronte alla commissione di fatti di reato (arresto in flagranza nei casi previsti ex art. 380, e denuncia dei reati perseguibili d'ufficio, ex art. 333). Ne deriva, quindi, che l'attività delle associazioni di volontari non può spingersi sino a compiere attività di assistenza sociale che, spettando alle Regioni in via residuale, non possono essere regolate dallo Stato.

La locuzione "disagio sociale", infatti «si presta ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause [...]: situazioni che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei "servizi sociali"». In questo senso l'eventuale espletamento della funzione di segnalazione e di monitoraggio rappresenta la «necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del disagio sociale», tanto che la definizione delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersene «rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale»²⁷.

In questo modo, la Corte costituzionale ha preso atto dell'esistenza, a livello regionale, di una legislazione che, ben prima dell'entrata in vigore di tale disciplina, ha introdotto la possibilità di costituire associazioni di volontariato, da iscriversi in un apposito registro regionale, in grado di collaborare con istituzioni e polizia locale per «favorire l'educazione alla convivenza, al senso civico e al rispetto della legalità»²⁸. Tali associazioni costituiscono una particolare declinazione di quegli ampi concetti di sicurezza secondaria e sicurezza partecipata in senso stretto che includono, al loro interno, anche attività di inclusione sociale.

A partire da tali pronunce, la Corte costituzionale ha riconosciuto che la sicurezza partecipata interseca trasversalmente le competenze dello Stato e delle Regioni, a seconda dell'ambito materiale

²⁷ C. cost. sentenza n. 226/2010, sostanzialmente ripresa dalla sentenza n. 274/2010, che, in sede di conflitto tra enti, ha annullato le corrispondenti disposizioni regolamentari invasive delle attribuzioni regionali.

²⁸ In questo senso, ad. es., cfr. art. 7, l.r. Toscana n. 12/2006, l.r. Emilia-Romagna 12/2005.

cui accedono gli eventi segnalati: laddove si tratti di eventi liminari a fatti di reato, può attivarsi la competenza esclusiva statale; al di fuori di tale ambito, deve trovare spazio la competenza regionale. Anche per questa ragione, forse, non ha avuto seguito il d.d.l., presentato alla Camera nella XVIII legislatura, volto a disciplinare il controllo di vicinato. In effetti, l'art. 2 di tale progetto riconduce a tale attività tutte quelle esperienze di cittadinanza attiva che favoriscono «lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana e della sicurezza integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità e che svolgono una funzione sociale di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e di controllo del territorio. Non costituisce comunque oggetto della funzione sociale di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la prevenzione o la repressione di reati ovvero di altre condotte a qualsiasi titolo vietate, nonché l'assunzione di iniziative che violino il diritto alla riservatezza delle persone»²⁹. Una definizione piuttosto ampia, dunque, difficilmente riconducibile alla lett. h), comma 2, dell'art. 117 Cost., e perciò potenzialmente invasiva delle competenze regionali.

4. *Il “decreto Minniti” e la declinazione pluralista della sicurezza partecipata*

Come si è appena accennato, gli enti territoriali, diversi dallo Stato, giocano un ruolo fondamentale nella disciplina delle forme di sicurezza partecipata. Un ruolo che oggi è stato espressamente riconosciuto da d.l. n. 14/2017 (c.d. “decreto Minniti”), che nel richiamare il concetto di sicurezza integrata, assegna una posizione centrale alla Regione e agli enti locali, chiamati ad assicurare l'attuazione «di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali»³⁰. Accanto alla sicurezza integrata, non puntualmente definita dal legislatore, che ha preferito piuttosto in-

²⁹ XVIII leg., AC 1250, art. 2, progetto presentato da alcuni deputati della Lega.

³⁰ Art. 1, comma 2. d.l. n. 14/2017.

dividuare i soggetti istituzionali protagonisti del suo inveroamento³¹, viene evocata la sicurezza urbana, «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»³².

La sicurezza urbana viene dunque tratteggiata quale aspetto specifico o «minore» della sicurezza integrata³³, secondo un'accezione che però non si concilia perfettamente con quanto statuito dalla Corte costituzionale, a partire proprio dai precedenti in materia di ronde e di ordinanze sindacali. Da tali decisioni, infatti, emerge una concezione giurisprudenziale della sicurezza urbana quale *species* dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva dello Stato. Un ambito, dunque, capace di compendiare, su scala locale, i compiti di prevenzione esercitati dal sindaco quale ufficiale di governo³⁴. D'altronde, la definizione accolta dall'art. 4 del d.l. n. 14/2017

³¹ Sottolinea tale aspetto G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale*, cit., p. 387.

³² Art. 4, d.l. n. 14/2017. Tale definizione riecheggia quanto previsto dal d.m. 5 agosto 2008, di attuazione del novellato potere di ordinanza del sindaco ai sensi dell'art. 54 TUEL.

³³ Così T.F. GIUPPONI, *Il "pacchetto sicurezza" e i rinnovati poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città*, cit., p. 25; in senso simile, G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, ivi, p. 72.

³⁴ Cfr. la già citata sentenza n. 196 del 2009 (rigetto, con riferimento alla ripartizione di competenza, delle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano sul potere di ordinanza del sindaco), e le sentenze nn. 226 e 274 del 2010, che hanno dichiarato illegittime, per compressione delle competenze regionali, le norme della l. n. 94 del 2009 e del d.m. 8 agosto 2009 che riconoscevano alle associazioni di osservatori volontari il compito di segnalare «situazioni di disagio sociale». A queste decisioni va aggiunta la sentenza n. 115 del 2011, che ha dichiarato illegittima la nuova formulazione dell'art. 54 TUEL per aver previsto, accanto a un potere di ordinanza contingibile e urgente, un potere simile ancorché di porta-

non è perfettamente coerente con i successivi contenuti dello stesso decreto che, nell'inserire un nuovo comma 4-*bis* all'art. 54 TUEL, chiarisce che detti provvedimenti sono volti a prevenire e contrastare «l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti»³⁵.

Al netto di tali osservazioni, gli ampi confini dei nuovi paradigmi securitari richiamano la necessità del coordinamento con gli enti territoriali: in relazione alla sicurezza integrata, il d.l. prevede l'adozione, in Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'interno, delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, tenendo conto della «necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate»³⁶. In relazione alla sicurezza urbana, invece, il d.l. taglia fuori (inspiegabilmente?) le Regioni, rimandando ad appositi patti tra Prefetto e Sindaco, adottati sulla base di linee guida concordate in Conferenza Stato-città e autonomie locali, l'individuazione degli interventi necessari, anche valorizzando «le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini [ed] enti o associazioni operanti nel privato sociale»³⁷.

Non vi è dubbio che, sotto il profilo della sicurezza integrata, il d.l. n. 14 del 2017 abbia dato una prima attuazione all'art. 118, terzo comma, Cost., che rinvia alla legge dello Stato l'individuazione di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia «ordine pubblico e sicurezza». Alla luce però della portata della sicurezza integrata, che coinvolge profili diversi e ulteriori rispetto all'attività di prevenzione e repressione dei reati, non può non con-

ta "ordinaria" a contenuto indeterminato. Sottolinea questa contraddizione anche T.F. GIUPPONI, *Il "pacchetto sicurezza"*, cit., p. 24 e ss.

³⁵ Art. 8 d.l. n. 14/2017.

³⁶ Cfr. art. 2, commi 1 e 1-*bis*, d.l. n. 14/2017.

³⁷ Cfr. art. 5, comma 2, lett. a) e c-*bis*).

cordarsi con la Corte costituzionale laddove ha riconosciuto che il “decreto Minniti” ha «disciplinato in senso ampio e trasversale le “forme di coordinamento” previste dall’art. 118, terzo comma, Cost., coinvolgendo gli enti regionali non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale»⁵⁸.

Il d.l. n. 14 del 2017 disciplina aspetti relativi alla sicurezza partecipata, poi ulteriormente specificati dagli atti adottati in seno alle Conferenze. Così, ad esempio, le linee guida approvate dalla Conferenza unificata attribuiscono particolare importanza agli «strumenti di “prevenzione situazionale” che [...] mirano a ridurre le opportunità di commettere reati unitamente alle misure volte a sostenere la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi (“prevenzione comunitaria”) e agli interventi di prevenzione sociale finalizzati al contenimento dei fattori criminogeni». Proprio nell’ottica di valorizzare la «prevenzione comunitaria», l’ultimo punto delle linee generali è dedicato alla «inclusione sociale», che richiama la necessità di interventi finalizzati alla promozione dell’«uso sociale del territorio», alla coesione sociale, al contrasto del «sentimento di insicurezza» alla diffusione della cultu-

⁵⁸ Sentenza n. 285 del 2019. La Corte costituzionale ha ulteriormente chiarito che la riserva di coordinamento statale di cui all’art. 118, terzo comma Cost., non implica che «qualsiasi legge dello Stato» in materia di ordine pubblico e sicurezza debba contenere forme di raccordo con le Regioni (sentenza n. 226 del 2010). V. però l’ambiguo *obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 195 del 2019, che ha stabilito che le linee guide relative agli accordi tra prefetti e organizzazioni di categoria dei pubblici esercizi per «una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica all’interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici» (art. 21-*bis* del d.l. n. 113 del 2017), devono essere adottate in Conferenza unificata e non in Conferenza Stato-città. A tale conclusione la Corte costituzionale è arrivata non solo in virtù della competenza residuale in materia di commercio, ma anche per la considerazione che «l’art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell’«ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera h) del secondo comma dell’art. 117 Cost.».

ra della legalità, alla predisposizione di misure di assistenza psicologica alle vittime dei reati³⁹.

Simile architettura normativa e istituzionale ha dato nuova linfa alla legislazione regionale e ha altresì inaugurato una nuova stagione di patti per la sicurezza⁴⁰ stipulati da prefetti ed amministrazioni locali.

4.1. *La “cultura” della sicurezza. Il livello regionale e il controllo di vicinato*

Quanto alle discipline regionali, devono essere segnalate quelle norme che incoraggiano la collaborazione con associazioni di volontariato, al fine di promuovere l'educazione alla legalità, la mediazione dei conflitti sociali o il controllo del vicinato. Le normative regionali relative al controllo di vicinato, in particolare, assegnano a gruppi di cittadini il compito di osservazione e informazione alle forze di polizia (anche locale) di fenomeni (in senso lato) pericolosi per la sicurezza⁴¹.

³⁹ Cfr. le *Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata* (art. 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48), 10-11, ma riferimenti simili, con riferimento al decoro e all'arredo urbano, sono contenuti anche nell'*Accordo in merito alle linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana, ai sensi dell'articolo 5 comma 1, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48*.

⁴⁰ Tali strumenti consensuali sono da tempo noti all'ordinamento, a partire dal d.P.C.M. 12 settembre 2000 e dalla legge n. 296/2007. Per un'analisi di simili esperienze cfr. V. ANTONELLI, *L'esperienza dei “patti per la sicurezza” nel triennio 2007-2009*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2010, p. 133 e ss., C. DOMENICALI, F. MINNI, *I patti per la sicurezza*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento per la sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 106 e ss.

⁴¹ Cfr., ad esempio, la l.r. Toscana n. 11 del 2020, la l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2003, modificata dalla l.r. n. 13 del 2018. Quest'ultima prevede che i «corpi e i servizi di polizia locale sostengono l'azione dei gruppi di vicinato o gruppi di cittadinanza attiva altrimenti denominati e collaborano attraverso modalità di raccordo e di comunicazione di volta in volta definite con gli stessi, sulla base delle direttive approvate dalla Giunta regionale su parere delle competenti Commissioni assembleari e del Consiglio delle Autonomie locali» (art. 17-septies, co. 5). Peraltro, la l.r. n. 13 del 2018 ha ora introdotto la figura dello *street tutor*, soggetto professionale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spetta-

Alcune di queste disposizioni sono giunte all'attenzione della Corte costituzionale, che le ha, in buona parte, salvate. Il Giudice delle leggi ha infatti confermato che «l'endiadi "ordine pubblico e sicurezza" [...] allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari»⁴². Non sono dunque illegittime le normative regionali relative ad azioni di sensibilizzazione, di conoscenza, formazione e ricerca, coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative «allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica»⁴³. In senso analogo, non contrastano con il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. le attività di promozione della cultura della legalità⁴⁴ o di contrasto del *cyberbullismo*⁴⁵, così come non sono incostituzionali misure di sostegno alle vittime della criminalità e di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche, di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli, di assistenza alla popolazione anziana al fine di prevenire e contrastare i reati di cui questa è vittima⁴⁶. La legislazione regionale ha dunque messo in atto una serie di politiche volte a promuovere una sorta di "cultura" della sicurezza, finalizzata a rafforzare il legame tra istituzioni e collettività e a rispondere alla percezione di pericolo e abbandono che pervade i cittadini.

È stata invece dichiarata illegittima, nella sua interezza, una legge regionale del Veneto che disciplinava forme di controllo di

colo (c.d. buttafuori) già disciplinati, in via generale, dalla l. n. 94 del 2009. Grazie alla specifica previsione regionale, tali figure possono essere impiegate in attività di prevenzione dei rischi e di mediazione dei conflitti anche in spazi adiacenti ai locali e ai luoghi nei quali si svolgono eventi pubblici. Cfr. sul punto, G.G. NOBILI, *Street tutor*, in *Newsletter della Fondazione Scuola Interregionale di Polizia Locale*.

⁴² Cfr. Corte cost., sentenze nn. 176 del 2021, 236 e 177 del 2020, 285 del 2019, ma l'indirizzo è costante.

⁴³ Cfr. sentenza n. 208 del 2018.

⁴⁴ Sentenza n. 176 del 2021, sentenza n. 177 del 2020.

⁴⁵ Sentenza n. 116 del 2019.

⁴⁶ Sentenza n. 285 del 2019.

vicinato, «strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini», da definire attraverso «accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali», con istituzione di una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati⁴⁷. Decisivo, come emerge dal percorso argomentativo del Giudice delle leggi, il riferimento, contenuto nella legge, al controllo di vicinato quale forma di «prevenzione generale e controllo del territorio» e alle finalità della banca dati, volta all'analisi della «situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale». Tali elementi hanno indotto la Corte costituzionale a ritenere che la Regione avesse disciplinato una particolare forma di controllo del territorio, che ricade sulle forze dell'ordine e, dunque, di esclusiva spettanza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. A risultare illegittimo non è dunque il controllo di vicinato in sé e per sé, ma le modalità di disciplina prescelte dalla Regione, in grado di ingenerare inammissibili interferenze con gli organi (e le competenze) dello Stato.

4.2. *Il controllo di vicinato nella nuova stagione dei patti per la sicurezza*

A livello locale, il d.l. n. 14/2017 e le successive linee guida hanno portato, come si è già anticipato, a un florilegio di patti per la sicurezza, stipulati tra prefetture e autonomie locali. Questi accordi hanno individuato nel controllo di vicinato una forma preferenziale di sicurezza partecipata, assegnando al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica un ruolo strategico di indirizzo dell'attività: a quest'organo spetta, ad esempio, l'individuazione delle zone ove è necessario attivare tale forma di controllo. Il controllo di vicinato si traduce in una attività: a) di osservazione, condotta da gruppi di cittadini coordinati da un referente che seleziona le informazioni provenienti dal gruppo; b) di conseguente segnalazione al-

⁴⁷ Cfr. l.r. Veneto n. 34 del 2019, su cui sentenza n. 236 del 2020.

le Forze di polizia dello Stato e alla Polizia locale delle situazioni ed eventi di interesse delle Forze dell'ordine o comunque attinenti alla sicurezza e al degrado sociale⁴⁸.

La regolazione di queste attività, avvenuta in via pattizia in assenza di una disciplina legislativa (nazionale o, in taluni casi, regionale) di riferimento, riecheggia, quanto a contenuti e limiti, la disciplina nazionale delle associazioni di osservatori volontari. Nei diversi protocolli stipulati ritornano infatti talune invarianze: così è, ad esempio, per i divieti di utilizzare uniformi, simboli o altri segni distintivi o denominazioni riconducibili ai Corpi di Polizia o altri Corpi dello Stato, a partiti, movimenti politici e sindacali, o di appartenere, per quanto riguarda i coordinatori dei gruppi, a partiti, movimenti politici, organizzazioni sindacali⁴⁹. Per marcare una distinzione con il controllo del territorio, strumentale alla prevenzione di fatti di reato e, in quanto tale, di esclusiva spettanza delle forze dell'ordine, i patti vietano ai gruppi di vicinato l'attività di pattugliamento. Oggetto di disciplina è anche la formazione, curata dalle forze di polizia, dei coordinatori in merito alle attività consentite, così da rafforzare i necessari collegamenti tra le forze dell'ordine e la cittadinanza. In qualche caso, sono i Comuni a individuare gli stessi "coordinatori" dei gruppi di vicinato, comunicandone i nominativi alla Questura e ai Comandi provinciali delle Forze di polizia⁵⁰.

La nuova stagione di patti vede dunque un particolare attivismo degli enti locali. D'altronde, da tempo amministrazioni e consigli co-

⁴⁸ L'indagine su tali patti è stata possibile grazie alla esaustiva ricerca confezionata da A. Guazzarotti in occasione del giudizio di costituzionalità conclusosi con la sentenza n. 236 del 2020. In ogni caso, a titolo esemplificativo, cfr. il Protocollo d'intesa "Controllo del Vicinato" tra la Prefettura e il Comune di Padova ed altri comuni limitrofi del 14 giugno 2018; il Protocollo d'intesa tra la Prefettura e numerosi comuni della provincia di Milano del 12 luglio 2018; il Protocollo d'intesa tra la Prefettura e il Comune di Avellino e altri comuni limitrofi del 10 dicembre 2018; quello stipulato tra la Prefettura e il Comune di Firenze e altri comuni della provincia del 30 ottobre 2018; il Protocollo d'intesa tra la Prefettura e il Comune di Livorno del 12 marzo 2020; il Protocollo d'intesa tra la Prefettura e il Comune di Ferrara; il Protocollo tra la Prefettura di Venezia e il Comune di Venezia, del 2 luglio 2019.

⁴⁹ Cfr. art. 4 del Protocollo tra Prefettura e Comune di Padova.

⁵⁰ Cfr. art. 3 del Protocollo tra Prefettura e Comune di Firenze, o quanto stabilito nel Patto tra Prefettura e Comune di Avellino.

munali riflettono le esigenze di una *governance* aperta e condivisa della sicurezza secondaria.

Si pensi, ad esempio, al Comune di Bologna, che richiama, a livello di Statuto e dunque tra le norme fondamentali di organizzazione, il ruolo della sussidiarietà orizzontale e della cittadinanza attiva, evocando la necessaria collaborazione tra cittadini singoli e associati per l'intervento di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, «inteso quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità, nel perseguimento dell'interesse generale»⁵¹. Con specifico riferimento alla sicurezza partecipata, poi, il Regolamento comunale di polizia urbana stabilisce che l'amministrazione comunale possa avvalersi, anche allo scopo di favorire la sensibilità della cittadinanza sui temi della convivenza civile e del decoro urbano, «di volontari singoli o associati, con le modalità, nei casi e nei limiti del quadro normativo vigente»⁵². Un altro Regolamento comunale prevede e disciplina la figura degli assistenti civici, volontari «che collaborano con la Polizia Municipale del Comune di Bologna allo scopo di realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale [...]»⁵³. A tali soggetti, che agiscono su base volontaria, è riconosciuto un potere di segnalazione «delle problematicità riscontrate finalizzata alle funzioni di prevenzione e controllo svolte dalla Polizia Municipale», mentre è espressamente escluso che gli assistenti civici possano accertare e/o contestare violazioni previste da disposizioni di legge o di regolamento. Essi non hanno, inoltre, un potere di accertamento dell'identità personale, «né possono intervenire con azioni impositive o repressive»⁵⁴.

⁵¹ Art. 4-bis, Statuto Comune di Bologna.

⁵² Art. 3, Regolamento comunale di polizia urbana.

⁵³ Art. 1, Regolamento assistenti civici del 16 settembre 2013.

⁵⁴ Cfr. art. 2, Regolamento assistenti civici.

5. Conclusioni

La sicurezza partecipata è un concetto giuridico dall'evidente plusvalore assiologico: esso esprime un valore che richiama plurimi e diversificati interessi, anche di rango costituzionale (l'inclusione e la coesione sociale, la lotta ai meccanismi di alienazione innescati dall'urbanizzazione, la partecipazione attiva alla vita della comunità, il governo *civico* degli spazi urbani, il senso di appartenenza della collettività al proprio contesto territoriale, ecc.).

Una corretta valorizzazione della sicurezza partecipata può rispondere alle inquietudini sociali che rischiano, altrimenti, di venire cavalcate dal populismo securitario e da quelle formazioni politiche che strumentalizzano le percezioni soggettive di insicurezza a fini propagandistici ed elettorali. La sicurezza partecipata può dunque essere anche uno strumento, duttile ed efficace, finalizzato a rafforzare le politiche pubbliche e avvicinare la cittadinanza alle istituzioni di governo. Questo rinnovato approccio deve però sposarsi con la consapevolezza dell'esistenza di un nucleo duro della sicurezza primaria insuscettibile di delega ai soggetti privati. Il monopolio pubblico dei poteri coercitivi, condensato nell'idea che spetti allo Stato la funzione di prevenzione e repressione dei reati, caratterizza l'identità stessa dello Stato costituzionale europeo rispetto ad altre esperienze nazionali, alcune di esse appartenenti, peraltro, al medesimo *milieu* culturale.

La sicurezza partecipata supera l'idea tradizionale del governo dell'ordine pubblico quale apparato coercitivo finalizzato al rispetto del principio di autorità e pone le premesse per una duplice forma di integrazione materiale: l'integrazione politica all'interno delle città e l'integrazione territoriale tra i diversi livelli di governo. Per raggiungere la prima deve essere rafforzata la seconda: gli obiettivi della sicurezza partecipata, come in parte già è avvenuto con il "decreto Minniti", possono rappresentare il felice banco di prova per superare il "separatismo" di competenze e funzioni che il Titolo V riformato ci ha consegnato. In fondo, il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale ha colto la vocazione trasversale della sicurezza: una trasversalità rinnovata, da intendersi in un'acce-

zione differente dal tradizionale significato che usualmente la Corte costituzionale ha assegnato a talune competenze statali, concepite, in molteplici occasioni, quali clausole “implicite” di supremazia dirette a garantire l’interesse nazionale. Nella casistica successiva alla riforma del Titolo V, in virtù del criterio di prevalenza le materie trasversali hanno portato ad assorbire, in capo allo Stato, limitari competenze regionali, concretizzando, allo stesso tempo, limiti alle Regioni e plurimi titoli di legittimazione per l’intervento statale⁵⁵. Di converso, la trasversalità della sicurezza non rinvia esclusivamente alla dimensione nazionale, ma richiama la sua vocazione unitaria, la sua capacità di unire, *nel nome dei valori costituzionali*, le articolazioni territoriali della Repubblica e del potere pubblico. L’inveramento della sicurezza richiede dunque un’azione integrata degli enti territoriali, con il livello centrale chiamato a coordinare l’intervento di Regioni ed enti locali. Proprio le esigenze di coordinamento, valorizzate dal decreto “Minniti” e dalla più recente giurisprudenza costituzionale, dovrebbero consentire di evitare i rischi di sovrapposizione tra livello statale e quello regionale: al primo la disciplina di forme di sicurezza partecipata strumentali ad adiuvarne le forze di polizia nei compiti di prevenzione dei reati e controllo del territorio; alle seconde la promozione di forme di cittadinanza attiva che correggano il disagio sociale e stimolino il senso di appartenenza territoriale della collettività.

Non sembrano in linea con questa demarcazione taluni dei nuovi patti stipulati tra le prefetture e le amministrazioni comunali, i quali, nel disciplinare il controllo di vicinato, assegnano ai gruppi di volontari il compito di segnalare «situazione ed eventi di interesse delle Forze dell’Ordine, ovvero *la sicurezza urbana o il degrado sociale*»⁵⁶. Sono patti che fanno leva sulla natura ancipite del vertice dell’ente locale, all’uno termine decentrato delle politiche nazionali in materia di ordine pubblico e rappresentante della comunità situata nel territorio comunale. Approfittando di questa immanente

⁵⁵ Cfr. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*: scacco matto alle Regioni, in *Le Regioni*, 2009, p. 1208.

⁵⁶ *Corsivo aggiunto*. V., ad esempio, il Protocollo d’intesa tra la Prefettura e il Comune di Padova.

ambiguità istituzionale, simili intese tagliano fuori il livello regionale, erodendo gli spazi di intervento, anche legislativi, delle Regioni. La sicurezza partecipata dovrebbe rappresentare il terreno per sperimentare forme più avanzate di coordinamento, non certo il pretesto per legittimare un municipalistico *free for all*.

PAURA DELLA POVERTÀ.
STRATEGIE SECURITARIE DIFENSIVE E PROVE TECNICHE
DI PREVENZIONE SOCIALE

*Francesca Curi**

SOMMARIO: 1. Non accade solo a Trieste. – 2. Securitarismo *versus* sicurezza sociale. – 3. L'ordine di allontanamento. – 4. Il divieto di accesso. – 5. Il divieto di accesso a locali pubblici. – 6. Un cantiere per una legalità diffusa.

1. *Non accade solo a Trieste*

È l'estate 2021 e a Trieste accade ciò a cui si assiste in molti altri comuni della penisola italiana con frequenza¹. Un pubblico ministero chiede l'emissione di un decreto penale di condanna nei confronti di un uomo senza fissa dimora perché ha violato il divieto di accesso, posto a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano. La persona era stata colta nell'atto di chiedere l'elemosina «in modo molesto» davanti ad esercizi pubblici commerciali «creando turbativa alla circolazione pedonale» e nei suoi confronti la polizia municipale aveva disposto un ordine di allontanamento (in base a quan-

* Professoressa associata di Diritto penale, Università di Bologna.

¹ Per un'analisi quantitativa del fenomeno cfr. il contributo di R. SELMINI e S. CROCETTI in questo volume. Secondo i dati raccolti da F. BORLIZZI, *Daspo urbano: i rischi di un'amministrativizzazione del diritto penale. Un'indagine sul campo*, www.iusinitinere.it (4 novembre 2021), nell'intervallo tra il 1° agosto 2019 ed il 30 settembre 2020 i provvedimenti di allontanamento e i divieti di accesso diretti nei confronti di persone considerate socialmente pericolose, sarebbero stati 21.679.

to disposto dal primo comma dell'art. 9, d.l. 14/2017), prescrizione ripetutamente violata. Di conseguenza il Questore aveva vietato all'uomo, per la durata di dodici mesi, l'accesso «nelle zone di particolare rilevanza definite dall'art. 9-bis del Regolamento di polizia urbana del Comune di Trieste ove insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, luoghi di culto, complessi monumentali e comunque interessati da consistenti flussi turistici da tutelarsi con riferimento alla sicurezza ed al decoro urbano». Poiché l'uomo aveva contravvenuto al divieto, mediaticamente noto come Daspo urbano, nei suoi confronti si è ritenuto opportuno far scattare una risposta sanzionatoria di livello superiore, imputandogli la configurazione del reato contravvenzionale, punibile con l'arresto da sei mesi ad un anno, così come previsto all'art. 10, comma 2, d.l. 14/2017, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città". Da qui la richiesta del pubblico ministero di un decreto penale di condanna.

Il giudice monocratico del Tribunale di Trieste, il 14 luglio 2021, ha pronunciato una sentenza di non doversi procedere perché il fatto non sussiste². Prendendo le mosse dalla considerazione che «una cosa "piccola" non necessariamente richieda analogamente "piccola" attenzione» ha apprezzabilmente argomentato la disapplicazione del provvedimento amministrativo e conseguentemente il non luogo a procedere. Due i punti sui quali ha fatto leva la sua decisione. Il primo concerne l'identificazione dell'area interdetta al *clochard*. Se si guarda la planimetria degli spazi urbani inibiti all'imputato, ci si rende facilmente conto che nella sostanza gli è stato vietato di trattenersi in gran parte della città, e questo anche in ragione del fatto che Trieste, notoriamente, non è una metropoli.

Il provvedimento sarebbe più correttamente catalogabile come "foglio di via", ma alla luce di un costante orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte³, il provvedimento di divieto di rientro

² Trib. Trieste, GIP Tomassini, 14 luglio 2021, in <https://penaledp.it/>.

³ Cass., Sez. I, 5 marzo 2020, n. 13975, Kim Dorina; più recentemente: Cass., Sez. I, 18 marzo 2021, n. 32494, De Forni Diego, ove si postula: «la sussistenza di una duplicità di condizioni, che devono ricorrere entrambe in modo congiunto, come rivelato dalla scelta lessicale della congiunzione "e", rappresentate, da un lato, dal giudizio di pericolosità che deve essere formulato nei confronti della perso-

della persona nel Comune dal quale la residenza viene estromessa deve – e si sottolinea il *deve* – accompagnarsi all’ordine di fare ritorno nel luogo di residenza dal quale la persona si è allontanata. Trattandosi di persona priva di una fissa dimora, la richiesta risulta perfino beffarda. Incidentalmente va, inoltre, precisato che il prevenuto è stato trovato più volte a chiedere l’elemosina in una zona della città priva di qualsivoglia attrattiva, rendendo non agevolmente comprensibili le esigenze di salvaguardia del decoro artistico, culturale o del consistente flusso turistico, tutte caratteristiche che le zone protette dalla misura di prevenzione debbono possedere.

Il secondo aspetto, che ad avviso del giudice non può che dare un esito assolutorio, tocca l’insufficiente motivazione relativa ai due termini sui quali si incardina in prima istanza la misura preventiva e a seguire quella punitiva: la sicurezza (*ex art. 4, d.l. n. 14/2017*) e il decoro (*ex art. 9, d.l. 14/2017*).

Per quanto concerne il primo dei due profili (la sicurezza), si obietta che tale concetto si sarebbe dovuto accompagnare non già a misure *ad excludendum*, bensì ad interventi di riqualificazione sotto vari aspetti della vita cittadina nonché a misure di prevenzione sociale, utili a rimuovere quelle criticità e quelle zone d’ombra che, intuitivamente, possono determinare situazioni di disagio e di pericolosità⁴. Inoltre, si sottolinea come perfino il legislatore del 2019 si fosse avveduto della necessità di recuperare una qualche indicazione tipizzante delle forme di minaccia alla sicurezza, richiedendo per esempio che i comportamenti riguardassero lo spaccio di stupefacenti, oppure lo sfruttamento della prostituzione, o ancora la tratta di persone, così come l’accattonaggio con impiego di minori e disabili, o infine fenomeni di abusivismo, quale l’illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti. Nel caso di specie non ricorre alcuna di queste ipotesi, trattandosi di una condotta carente di sostanza criminale, semmai connotata da un disvalore estetico e sociale, stridente con l’armonia asettica che si vorrebbe regnante nelle città. La conse-

na appartenente a una delle categorie indicate nel precedente art. 1, e, dall’altro, dal dato di fatto che la persona si trovi fuori del luogo di residenza» (pagina 2 della motivazione).

⁴ Trib. Trieste, GIP Tomassini, cit., p. 4.

guenza è una quanto più rapida estromissione dal perimetro urbano della persona indesiderata.

In modo non meno problematico si pone la definizione del secondo requisito (il decoro). Si tratta di un concetto sostanzialmente rimesso alla sensibilità dell'interprete, ma dal quale può conseguire l'emissione di un provvedimento fortemente limitativo delle libertà della persona. Nella vicenda, oggetto del giudizio di merito, si fa molta fatica a scorgere quale possa essere la motivazione che sostiene l'iscrizione anche di questo profilo, visto che si è accertato che il prevenuto ha chiesto l'elemosina in zone non qualificate in modo particolare e senza adottare una modalità invasiva.

Anche con i più recenti interventi normativi sembra si sia voluta erigere una sorta di barriera protettiva intorno ai centri abitati, per prevenire possibili perturbamenti che possano scuoterne l'equilibrio interno. Funzionale a questa operazione è la collocazione del povero fuori dalle mura, per tutelare la città dalla supposta minaccia che la sua semplice presenza può comportare. Questa operazione di rimozione materiale di una fragilità sociale, economica e con ogni probabilità anche culturale, che difficilmente coincide con l'esclusione di singole individualità, finendo per coinvolgere categorie di persone, non può che riverberare i suoi effetti più nefasti nel medio periodo proprio su quella stabilità sociale che si voleva proteggere. La semplice presenza del mendicante crea, all'interno del corpo civico, un corto circuito tra la dimensione collettiva e quella individuale: mentre a livello pubblico denuncia il fallimento dell'utopia di una società giusta ed equa, offre contemporaneamente al singolo la possibilità di "redimersi" con un semplice gesto di elemosina, cancellando per un momento – pur in forma episodica e casuale – il senso di colpa per le diseguaglianze sociali, che finiscono per lacerare il tessuto connettivo di una comunità⁵.

⁵ P. GIAMMELLARO, *Il mendicante nella Grecia antica. Teoria e modelli*, Brescia, Morcelliana, 2019, p. 8.

2. *Securitarismo versus sicurezza sociale*

Partiti dall'esperienza *in corpore vili*, si deve ora passare all'analisi del dato normativo. A metà dicembre 2020, sul filo di lana, è stato convertito il d.l. n. 130, recante "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza"⁶, il cui art. 11 aveva introdotto una modifica significativa riguardo al divieto di accesso agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, disciplina apparsa per la prima volta nel 2017 e subito ribattezzata dai *mass-media* con l'acronimo già noto di D.a.spo., al quale è stato aggiunto l'aggettivo urbano.

L'archetipo di questa misura risale al lontano 1989, quando per la prima volta venne configurata una nuova misura di prevenzione personale. I governi di centro, centro-destra e centro-sinistra, che si sono succeduti⁷ negli ultimi trent'anni hanno tutti indistintamente contribuito a cesellare, con interventi continui, questa particolare misura *ante delictum*, senza mai arretrare, ma semmai prevedendone una progressiva espansione, sia per quanto riguarda i potenziali destinatari, sia in merito a modalità e durata. Nell'arco temporale di vigenza di questo originale istituto, si possono cogliere un'ampia varietà di interpolazioni, che hanno contribuito complessivamente a configurare sempre più nel dettaglio uno strumento che ha una costitutiva, difficilmente disconoscibile, versatilità.

Il tasto sul quale si batte è quello ormai noto: in un ritorno, se non proprio ciclico, quantomeno riflesso di sequenze estremamente simili tra loro, si ripresenta "l'emergenza perenne", che ha fatto perdere di vista la prospettiva del sistema integrato di prevenzione e controllo multiagenziale del disagio sociale e, conseguentemente, della sussidiarietà dell'intervento penale⁸. La spirale di risposte ca-

⁶ Convertito con legge del 18 dicembre 2020, n. 173 (in G.U. 19/12/2020, n. 314).

⁷ M.E. CASSANO, *Il decreto Salvini, tra istanze preventive e modelli repressivi*, in *Questione Giustizia*, 29 ottobre 2019.

⁸ Sergio Moccia lo scriveva già nel 1995, in *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, II ed., 1997, p. 22 e ss. Più recentemente: «Vanno dunque tagliate le radici culturali, istituzionali e sociali con un'opera di effettiva prevenzione di tipo politico ed economico in senso ampio, che sia espressione di un ampio disegno strategico di interventi multiagen-

librate su una pericolosità che può essere anche solo presunta e che prelude ad un passaggio semiautomatico verso una repressione degradata a soddisfare un effetto puramente sanzionatorio, è ormai divenuta una realtà stabile. Inoltre, l'inefficacia deterrente di queste misure è in *re ipsa*, se solo ci si sofferma a considerare che, nei fatti, colpiscono continuamente categorie di soggetti (i poveri, i rom, gli extracomunitari, le prostitute, ecc.) che per il loro stile di vita, improntato all'emarginazione e al vagabondaggio, tendono ineluttabilmente a reiterare le condotte vietate e ritornare negli stessi luoghi

È stato superato il punto di non ritorno, quindi ciò su cui si renderà necessario riflettere non è *se*, ma *come* sia più opportuno disciplinare una tutela che si vuole formalmente anticipata in rapporto ad interessi⁹ – tra i quali la sicurezza pubblica – che pur non disponendo di una precisa caratterizzazione in termini di bene giuridico, hanno comunque catalizzato una grande attenzione da parte di chi governa la paura, sia essa realmente motivata o solo artificialmente indotta¹⁰.

A partite dagli anni duemila viene affidato al Sindaco il potere di comprimere gli spazi di libertà, nei confronti di categorie di persone definite in modo ancora meno univoco e quindi perfino maggiormente discrezionale, rispetto ai criteri già molto discutibili previsti

ziali a più livelli»: ID., *Le misure di prevenzione: un esempio paradigmatico di truffa delle etichette*, in *penaledp.it*, 11 gennaio 2021.

⁹ Soprattutto là dove la fisionomia di una prevenzione “sostenibile” non possa che essere ricostruita sul filo sottile dell'equilibrio tra i principi di legalità (preventiva) e proporzione: F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, in *Cassazione Penale*, 3, 2018, p. 1031.

¹⁰ Nel 2011 per un fatto di guerriglia urbana avvenuto a Roma, è stata ipotizzata l'introduzione di una legge Reale-bis. Un *ordre dans la rue* che si voleva far passare attraverso innovazioni di carattere processuale, amministrativo, e misure preventive. Viene ricordata l'iniziativa dell'allora Ministro dell'Interno on. Roberto Maroni – nell'intervento alla Camera dei deputati in data 25 ottobre 2011 – che tra le numerose ed articolate proposte, inserisce l'estensione del D.a.spo. alle manifestazioni pubbliche. La critica è radicale: l'esito di una normalizzazione di massa, prodotta attraverso l'introduzione di strumenti di *law and order*, finirebbe per pregiudicare diritti effettivi e non iniziative antiggiuridiche (M. DONINI, *Il “terrorismo urbano” e i fantasmi della legge reale*, in *Diritto penale e processo*, 2011, pp. 1433-1438.). Da allora ad oggi anche questo tassello è stato riempito; così: R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma, Carocci, 2020, p. 76 ss.

per le tradizionali misure di prevenzione. Si assegna al primo cittadino il potere di adottare ordinanze che prevengono ed eliminano i gravi pericoli, che possono minacciare l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Viene in questo modo spostato l'asse dell'intervento dal campo penale a quello amministrativo, ritenuto più agile, veloce ed efficace nell'introdurre divieti e sanzionare comportamenti, proprio perché privo di quelle garanzie procedurali che rappresentano l'architettura democratica e costituzionale del sistema penale¹¹. Un ulteriore balzo verso questa procedimentalizzazione amministrativa della sicurezza urbana è stato compiuto con la direttiva dell'allora Ministro dell'Interno Salvini del 17 aprile 2019, avente ad oggetto: "Ordinanze e provvedimenti antidegrado e contro le illegalità. Indirizzi operativi". Più comunemente nota come direttiva sulle zone rosse, stimola l'esercizio del potere attribuito al Prefetto dall'art. 2 del TULPS, qualora l'esperienza nei territori abbia evidenziato «l'esigenza di intervenire con mezzi ulteriori»¹². La ricaduta pratica di questa sorta di nulla osta allo scavalco delle competenze sembra sia apprezzabilmente naufragata, stante la decisione del TAR della Toscana, che ha annullato un provvedimento prefettizio fiorentino¹³.

Ciò che rimane ancora in gran parte inascoltata è la domanda di sicurezza sociale, che finisce per essere soffocata da politiche incapaci di proiettarsi sul medio-lungo periodo e che fanno della prevenzione e repressione della criminalità l'unica arma perennemente

¹¹ A. CERRETTI, R. CORNELLI, *Il diritto a non avere paura. sicurezza, populismo penale e questione democratica*, in *Diritto penale e processo*, 11, 2019, p. 1484; A. MARTINI, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2017, p. 541.

¹² Consultabile all'indirizzo: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_ministro_zone_rosse.pdf.

¹³ Ne dà ampio conto G. CRESCI, *Le ordinanze prefettizie limitative della libertà di movimento nelle "zone rosse"*, in *Questione giustizia*, 10 giugno 2019. Per un commento alle due ordinanze emesse in rapida successione dal Prefetto di Bologna (il 20 dicembre 2018) e dal Prefetto di Firenze (il 9 aprile 2019), si veda: C. RUGA RIVA, *Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale "Google Maps"*, in *Questione Giustizia*, 13 maggio 2019.

puntata¹⁴. Anziché reagire alla crisi delle politiche di *welfare*, ampliando gli spazi di agibilità dei diritti, cioè dilatando la cultura e le occasioni di assunzione dei rischi, così producendo maggiore “sicurezza dei diritti per tutti”, si è preferito imboccare la strada di una metamorfosi verso il securitarismo, appiattendolo la sicurezza, anche quella urbana, sull’unica nota dell’ordine pubblico¹⁵. All’inizio del XXI secolo la sicurezza non è più ancorata a un progetto di cittadinanza inclusiva, da garantire a tutti, ma si frastaglia creando numerose zone d’eccezione. Si afferma un’idea di sicurezza che è sempre meno bene pubblico e sempre più diritto individuale da rivendicare in competizione con i diritti degli altri, o a volte con propri diritti a cui si pensa di poter rinunciare¹⁶.

Oggi bisogna ancora ribadire la necessità di uscire dall’ambito penale per realizzare autentiche politiche della sicurezza, ma per farlo bisogna riflettere sulla qualità della nostra democrazia e sulle condizioni che riusciamo a costruire per contenere culturalmente e politicamente tanto le forti spinte del populismo penale, quanto le tentazioni tecnocratiche¹⁷.

¹⁴ M. PAVARINI, *Degrado, paure e insicurezza nello spazio urbano*, in AA.VV., *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, Bononia University Press, 2011, p. 49.

¹⁵ M. PAVARINI, *Degrado, paure e insicurezza nello spazio urbano*, cit., p. 56. G. PIGHI, *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, in *Diritto penale e processo*, 11, 2019 (ultima pagina): «l’utilizzo dei soli strumenti reattivi, il perseguimento degli effetti e non delle cause delle criticità nello spazio pubblico, lo spostamento altrove di chi si rende indesiderabile, l’impartire comandi anziché rimuovere criticità» non risolve davvero i problemi delle città.

¹⁶ «Ragionare di politiche della sicurezza significa oggi più che mai uscire dal campo penale per riflettere sulla qualità della nostra democrazia e sulle condizioni che riusciamo a costruire per contenere culturalmente e politicamente tanto le forti spinte del populismo penale quanto le tentazioni tecnocratiche. Nelle istituzioni così come nella vita quotidiana», A. CERRETTI, R. CORNELLI, *Il diritto a non avere paura*, cit., p. 1489.

¹⁷ «Se il futuro perde il senso dell’utopia, di sogno-guida, mostrandosi come la proiezione di un presente senza fine, l’ansia connessa al “giocarsela qui e ora” non trova attenuanti nell’immaginare un futuro diverso ma si cristallizza, proiettandosi in un futuro incerto tanto quanto il presente. Il populismo penale si colloca pienamente in questa dinamica politica legata alla mancanza di fiducia, alla richiesta di assicurazione e alla contingenza della risposta, mentre la soluzione tecnocratica (sottrarre spazi di democrazia per affidarli al sistema degli esperti) sembra non far altro che ribadire e rintuzzare le ragioni del populismo», A. CERRETTI, R. CORNELLI, *Il diritto a non avere paura*, cit., p. 1489.

3. *L'ordine di allontanamento*

L'ultimo ritrovato legislativo in materia di misure di prevenzione personale costituisce una variante dell'archetipo originario, ideato nel 1989, ma configurato per la prima volta nelle sembianze di misura a tutela della sicurezza urbana con il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 – ribattezzato dal medesimo decreto Minniti-Orlando, dai nomi degli allora Ministri dell'Interno e della Giustizia – convertito, con modificazioni, in l. 18 aprile 2017, n. 48. Prima nel 2018, poi nel 2019, vengono inseriti alcuni ritocchi, con i decreti sicurezza ed immigrazione, a firma Salvini, e nel 2020 si aggiungono le ultime modifiche con il d.l. n. 130, convertito dalla legge n. 173 del 2020, ancora vocato al tema dell'immigrazione, ma con affondi sul terreno della sicurezza.

L'art. 9, rubricato “Misure a tutela del decoro di particolari luoghi”, prevede la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 100 a 300 euro, nei confronti di chi attui condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione di infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e loro relative pertinenze. Contestualmente alla rilevazione della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui al successivo articolo 10, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto. Il provvedimento è disposto anche nei confronti di chi venga trovato nelle suddette aree in stato di alterazione alcolica, compiendo atti contrari alla pubblica decenza¹⁸, esercitando il commercio senza la prescritta autorizzazione, svolgendo attività di parcheggiatore abusivo o di bagarino. Alle sanzioni amministrative previste per queste fattispecie si aggiunge la misura dell'allontanamento. Il terzo comma del medesimo articolo 9 prevede che i regolamenti di polizia urbana possano individuare ulteriori aree, rispetto a quelle indicate al primo comma, alle quali estendere la misura di prevenzione. Si tratta di presidi sanitari¹⁹,

¹⁸ Si legge in una recente pronuncia di legittimità trattarsi di comportamenti che ledono il normale sentimento di costumatezza (Cassazione penale, sez. VII, 27/10/2017, n. 16477).

¹⁹ A seguito dell'intervento della Corte costituzionale (sentenza n. 195/2019) questo passaggio della norma va riletto, secondo un'interpretazione adeguatrice,

scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico.

L'ordine del Sindaco si connota per avere profili molto sfumati, poggiando sul presupposto quantomai generico di «condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione» di determinati luoghi. Non viene descritta alcuna specifica ipotesi criminosa, ma viene insinuato il sospetto che possano essere compiuti atti pericolosi per la sicurezza cittadina. L'eco alla stigmatizzazione degli oziosi e vagabondi è difficilmente controvertibile, al punto da riproporre un ritorno nietzschiano del molto simile, se non proprio uguale²⁰. Inoltre, se come già detto il bene giuridico "sicurezza urbana" sembra collocabile, secondo le categorie di Bauman, in una dimensione liquida, il costruito linguistico, adottato dal legislatore a proposito del bene giuridico "decoro urbano", si rarefà in uno stato addirittura gassoso...

L'art. 10, rubricato "Divieto di accesso" precisa che il provvedimento di allontanamento, emesso dall'organo accertatore e corredato da una debita motivazione, ha la durata di quarantotto ore. Nel caso di violazione a tale misura, si applica una sanzione amministrativa doppia rispetto a quanto previsto al comma 1 (ovvero da 200 a 600 euro). L'ordine di allontanamento non può essere emanato senza il preventivo accertamento e la contestazione della violazione dei prescritti divieti di stazionamento e di occupazione degli spazi²¹. Tuttavia, solleva qualche perplessità l'applicazione sostanzialmente automatica dell'ordine di allontanamento, unitamente alla sanzione amministrativa, in mancanza di una valutazione sulla concreta pericolosità sociale del soggetto. Il dubbio sulla configura-

per cui si intende applicabile la misura dell'allontanamento dai presidi sanitari, salvo non vi siano ragioni di cura, con ciò facendo prevalere il diritto alla salute sulle esigenze di decoro dei luoghi e di contrasto alle condotte sanzionate in via amministrativa, C. CARMASSI, *Esigenze di sicurezza e garanzie di libertà nella disciplina del daspo urbano*, in diritto.it.

²⁰ L. RISICATO, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del "decreto sicurezza"*, in *Diritto penale e processo*, 1, 2019, p. 15.

²¹ F. GATTA, *Ordine di allontanamento e "Daspo" urbano: la disciplina di Minniti e le modifiche di Salvini*, in iusininitere.it, 11 ottobre 2018.

zione di una rediviva “presunzione astratta” di pericolosità, del tutto incompatibile con i principi costituzionali e con le indicazioni della Corte europea dei diritti dell’uomo, è particolarmente fondato²².

4. *Il divieto di accesso*

Le conseguenze che si producono nel caso di reiterata violazione delle condotte poc’anzi descritte è possibile che siano però il vero scopo avuto di mira dal legislatore. Va premesso che i destinatari, per impedimenti anche di natura oggettiva, difficilmente potranno conformarsi alla prescrizione, diventando giocoforza dei recidivi. Nella migliore delle ipotesi si otterrà il loro allontanamento da quel luogo specifico, ma si assisterà inevitabilmente al loro ripresentarsi in altro analogo. Ecco allora che, per esempio a seguito di un ostinato bivaccamento davanti alla stazione centrale da parte di un *homeless*, scatterà l’emissione di una misura preventiva personale decisamente più severa. L’innalzamento del livello di gravità è riconoscibile anche nel passaggio delle competenze. Mentre l’ordine di allontanamento è emesso dal Sindaco, attraverso gli agenti e funzionari della polizia municipale, il divieto di accesso viene disposto dal Questore, il quale se ravvisa che vi sia pericolo per la sicurezza – priva di ulteriori aggettivazioni – può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all’art. 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell’atto²³.

L’ultimo gradino, sotto il profilo della gravità nella risposta, è occupato dall’evenienza in cui il trasgressore violi anche questa ulteriore misura, facendo così entrare in gioco la responsabilità penale, dalla quale consegue la possibilità di applicare la pena dell’arresto da sei mesi ad un anno. D’altro canto, non può sfuggire come questa

²² T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto-legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2017, p. 27.

²³ Sulla necessità di dare comunicazione di avvio del procedimento: C. CARMASSI, *Esigenze di sicurezza*, cit., p. 10.

montagna finirà per partorire un misero topolino, dal punto di vista della concreta effettività della pena. Nella maggior parte dei casi, infatti, si addiverrà all'emissione di un decreto penale di condanna, a seguito di conversione della pena detentiva in pena sostitutiva pecuniaria. A sua volta, dato il noto tasso infinitesimale di esecuzioni delle sanzioni pecuniarie penali, dovrà considerarsi concretamente non eseguibile²⁴.

Se i fatti che hanno generato l'ordine di allontanamento sono stati commessi da persona condannata, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio, la durata del divieto deve essere compresa tra il minimo di uno e il massimo di due anni.

5. *Il divieto di accesso a locali pubblici*

Con un piccolo salto si può chiudere la rassegna delle misure di prevenzione di più recente conio, accennando innanzitutto a quanto viene enunciato nell'art. 13, del d.l. n. 14/2017, e nell'art. 13-bis, introdotto dal d.l. n. 113/2018. La rassegna di queste due disposizioni avviene all'esito delle modifiche apportate dai decreti Salvini e da ultimo dal d.l. n. 130/2020.

Per quanto riguarda l'art. 13, i destinatari sono persone che hanno ricevuto una denuncia o una condanna anche se non ancora passata in giudicato, nel corso degli ultimi tre anni, per il reato di vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 73 del T.U. stupefacenti (d.P.R. n. 309/1990). Se tali fatti sono stati commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, il Questore – «valutati gli elementi derivanti da provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base di accertamenti di polizia» – può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi

²⁴ «Per non parlare, poi, dei rarissimi casi in cui il pubblico ministero ritenesse di non poter effettuare la conversione e di dover procedere alla citazione diretta, ove sembra del tutto inverosimile che il procedimento possa concludersi prima dell'avverarsi della prescrizione», A. AIMI, *Il "decreto sicurezza" 2018: i profili penalistici*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1, 2019, p. 176.

locali o esercizi, oppure può vietare lo stazionamento nelle immediate vicinanze. Il provvedimento non può avere durata inferiore ad un anno, né superiore a cinque. Il divieto è disposto individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto.

Solo nei confronti di chi sia già stato condannato con sentenza definitiva negli ultimi tre anni possono essere applicate dal Questore ulteriori misure, per la durata massima di due anni. Si tratta: a) dell'obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei Carabinieri territorialmente competente; dell'obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; b) del divieto di allontanarsi dal comune di residenza; infine, c) dell'obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici. Questa formula sicuramente aggravata e restrittiva della libertà personale esige la convalida da parte dell'organo giurisdizionale.

Nel caso in cui il prevenuto violi il divieto e le prescrizioni in esso contenute, scatta la reclusione da sei mesi a due anni e una multa da 8.000 a 20.000 euro. La trasformazione da illecito amministrativo a delitto è avvenuta con il cosiddetto decreto Lamorgese²⁵ (d.l. n. 130 del 2020).

Il successivo art. 13-*bis* descrive i destinatari come persone condannate, anche con sentenza non definitiva, o solamente denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio, oppure aggravati dalla finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso. Se da queste condotte può derivare un pericolo per la sicurezza, il Questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati, in ragione dei

²⁵ A. CIERVO, *Modifica all'art. 588 c.p. e disposizioni in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, Pisa, Pacini editore, 2021, p. 203.

luoghi in cui sono stati commessi i già menzionati reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati.

È difficile non rilevare un contenuto estremamente vago di questa misura tale da porre dubbi di compatibilità rispetto alle garanzie costituzionali in materia di libertà di circolazione: il ricorso a locuzioni dal contenuto aperto e generico quali la "vicinanza dei locali", lo "stazionamento in prossimità di" produce un *deficit* di determinatezza, particolarmente grave in considerazione dei rilievi della Corte Edu sull'inadeguatezza delle misure di prevenzione italiane, rispetto ai parametri previsti dalle Convenzioni Europee, ed in particolare sulla incapacità del sistema prevenzionistico personale di orientare le condotte dei consociati, in modo da rispettare il canone della prevedibilità²⁶.

Per prevenire i disordini negli esercizi pubblici il Questore ha la facoltà di prescrivere alle persone sopra descritte, siano esse condannate o semplicemente denunciate, di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato. Si nota una certa discrepanza tra l'abbinamento dell'obbligo di firma con il divieto di accesso, nel caso di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento, che opera anche nei confronti di chi sia stato soltanto denunciato e il caso di chi spacci sostanze stupefacenti, per il quale scatta l'obbligo di firma solo se è stato condannato, addirittura con sentenza definitiva. L'esigenza di prevenire ulteriori comportamenti socialmente pericolosi si avverte con molta maggiore nitidezza in rapporto alla seconda tipologia di autori, piuttosto che alla prima. Si sovrappone invece perfettamente alla precedente disposizione la previsione delle conseguenze nel caso in cui siano violati i divieti e le prescrizioni. Si applica, infatti, la reclusione da sei mesi a due anni e la multa da 8.000 a 20.000 euro.

Altro aspetto comune ad entrambe le discipline, di cui agli articoli 13 e 13-bis, è l'inciso rivolto alla sicurezza, rimasta orfana di qualsivoglia aggettivazione, non comparando alcun riferimento né all'ordine pubblico, né al contesto urbano. Al Questore l'arduo com-

²⁶ M.E. CASSANO, *Il decreto Salvini*, cit., p. 4.

pito di discernere se la mancanza sia solo un involontario refuso del legislatore, che ritiene sufficientemente inequivoca la contestualizzazione in un ambito normativo, che nel preambolo fa riferimento alla “sicurezza nelle città” e che all’art. 4 si occupa proprio di definire cosa si debba intendere per sicurezza urbana, oppure se – viste le gravi e specifiche tipologie criminose richiamate dagli artt. 13 e 13-bis, quali presupposti per l’applicazione della misura – sia necessaria la verifica di una pericolosità su scala più ampia e più rigorosa, di quella riferibile alla più angusta angolazione del decoro urbano²⁷. L’esigua casistica, fino ad ora rinvenibile nell’uso di questi strumenti, non deve esonerare dall’esprimere valutazioni critiche che possano suscitare modifiche correttive più o meno penetranti. La storia ormai pluridecennale del D.a.spo., ideato per il contesto delle manifestazioni sportive, deve rappresentare un monito emblematico: partito come esperimento circoscritto, si è ormai stabilmente radicato e diffuso, ben oltre l’angusto recinto iniziale²⁸.

6. *Un cantiere per una legalità diffusa*

In conclusione, non può restare inevasa la richiesta – poco rileva se del tutto o in parte artificialmente indotta – di un recupero del controllo sul territorio e del ristabilimento di una legalità diffusa²⁹, ma è essenziale capire quali siano le strategie più efficaci e autenticamente meno costose per giungere a questo risultato. Non è percorribile la strada di un eterno ritorno dell’uguale, attraverso il riadattamento di vecchi utensili, forgiati addirittura in epoca fascista (a titolo puramente esemplificativo: il confino, il foglio di via,

²⁷ Esprime convinte riserve G. TODARO nella relazione esposta in occasione del Ciclo di seminari su Sicurezza e ordine pubblico, a cura di T.F. GIUPPONI, Bologna 19 novembre 2020, <https://dsg.unibo.it/it/eventi/ciclo-di-seminari-curriculum-sicurezza-e-ordine-pubblico>.

²⁸ Sia consentito il rinvio a F. CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. le – troppo – versatili misure di prevenzione personali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2020, p. 1020 ss.

²⁹ M. MANCINI PROIETTI, *Le misure preventive e i divieti introdotti dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, come modificata dalla l. 1 dicembre 2018, n. 132*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO, (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 43.

ecc.), che dopo un superficiale *restyling* ricevono un'etichetta posticcia. Proprio la congiuntura storica che stiamo vivendo, flagellata da una pandemia, che ha acuito la disuguaglianza tra ricchi e poveri, consentendo ad una *élite* di miliardari di accumulare ancora maggior ricchezza a scapito di una popolazione in crescita esponenziale, ridotta in stato di povertà, deve costringere a pensare come promuovere e difendere forme di convivenza civile³⁰.

Il superamento del sistema di produzione fordista, per un verso, e la crisi del sistema di *welfare state*, per l'altro, rappresentano il tramonto di un intero ciclo politico-economico, che deve preludere ad una fase nuova, nella quale sia possibile ridisegnare un modello di società civile e quindi anche di penalità. Il ritrarsi dall'intervento nel sociale, da parte delle agenzie statali, produce il riespandersi dell'intervento penal-poliziesco, come surrogato delle politiche sociali.

Nel 2017 si era presentata l'occasione per un'inversione di rotta, ma il legislatore non ha saputo essere conseguente rispetto alle premesse, enunciate proprio nella definizione di sicurezza urbana, di cui all'art. 4 del d.l. n. 14, lasciando un progetto di *welfare* particolarmente ambizioso privo delle necessarie e adeguate risorse operative. Accanto ad una vacua enunciazione di principio è stata invece allestita una serie di strumenti di controllo (ordinanze amministrative, divieti di accesso e ordini di allontanamento) che non hanno nulla a che fare con la "coesione sociale", ma che al contrario sono in grado di aumentare i fattori di marginalità e di esclusione³¹.

È giunto il momento di pensare ad una nuova gestione di quell'insieme complesso di elementi «*costituito dagli uomini e dalle cose*»³². È tramontata l'epoca nella quale primeggiava il puro interesse del principe, ma anche quella del bene di tutti, a cui i pensatori liberali finalizzano l'autorità istituita dal contratto sociale. È il tem-

³⁰ *Il virus della disuguaglianza: a farne le spese sono sempre i più poveri*, www.oxfamitalia.org, 25 gennaio 2021.

³¹ G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO, (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 73.

³² M. FOUCAULT, *La "governamentalità"*, in *Aut Aut*, 167/168, 1978, p. 18.

po di una nuova ragione politica, che stabilisca un diverso ordine. Con le parole di Foucault: «non si tratta di imporre agli uomini una legge, ma di disporre le cose». Le parole chiave di una prevenzione situazionale, sociale e comunitaria dovrebbero guidare con maggiore determinazione l'intervento di politiche della sicurezza nelle città, finalmente declinate sui temi dell'edilizia, dell'urbanistica, delle politiche giovanili, della mobilità e del traffico, anziché concentrarsi ottusamente su interventi di tipo repressivo-penale. L'intreccio tra le diverse competenze scientifiche e professionali, che popolano le molte agenzie della sicurezza che intervengono nelle città, fino all'inclusione degli stessi amministratori locali, deve finalmente portare ad un superamento di logiche eminentemente securitarie e così riuscire ad accogliere efficacemente la domanda sociale di sicurezza³³.

Un *clochard* condannato a una pena detentiva, a causa della sua condizione di povertà, è intollerabile umanamente, irrazionale giuridicamente e socialmente controproducente³⁴.

³³ G.G. NOBILI, *Prevenzione e sicurezza urbana: un approccio integrato a livello locale*, in F. COPPOLA, M. GRIMALDI, I. FASOLINO (a cura di), *Spazi urbani sicuri. Strategie e azioni per un approccio integrato alla qualità insediativa*, Napoli, Federico II University Press, 2021, p. 243 ss.

³⁴ Per una disamina critica sulla reintroduzione della fattispecie penale, sia consentito il rinvio a F. CURI, *Il reato di accattonaggio: "a volte ritornano"*. *Il nuovo art. 669-bis c.p. del d.l. 115/2018, convertito con modificazioni dalla l. 152/2018*, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 21 gennaio 2019.

LA POVERTÀ TRAMESSA AL BANDO E CRIMINALIZZAZIONE. RIFLESSIONI SULLE NUOVE POLITICHE DI SICUREZZA E LE PERSONE SENZA FISSA DIMORA

Rossella Selmini e Stefania Crocitti***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione in senso punitivo delle politiche di sicurezza. – 3. Dalla riforma del potere sindacale di ordinanza agli ordini di allontanamento e ai divieti di accesso. – 4. Alcuni dati quantitativi. – 5. Il ricorso a ordini di allontanamento e divieto di accesso verso le persone senza fissa dimora. – 6. La rappresentazione dei senza fissa dimora nella stampa. – 7. Conclusioni: criminalizzazione simbolica?

1. *Introduzione*

Numerose sono le trasformazioni che, dall'inizio degli anni novanta del secolo scorso ad oggi, hanno interessato le città italiane: la crisi dei servizi di *welfare*, la precarizzazione del lavoro, l'intensificarsi dell'immigrazione, le trasformazioni dell'assetto urbanistico e dello spazio pubblico, l'aumento della disuguaglianza sociale, le polarizzazioni che caratterizzano alcuni quartieri di periferia.

Nello stesso periodo in cui iniziavano a manifestarsi questi cambiamenti sociali, in Italia come in altri Paesi, si è ipotizzato che tali trasformazioni, o almeno alcune di loro, potessero avere un impatto

* Professoressa associata di Sociologia giuridica, della devianza e del mutamento sociale, Università di Bologna.

** Professoressa a contratto, Università di Bologna.

to importante sulla percezione di sicurezza dei cittadini¹. I cambiamenti nella struttura sociale, demografica, lavorativa e nell'uso degli spazi urbani avrebbero contribuito al diffondersi di un sentimento di insicurezza non tanto determinato da fatti criminali ma, principalmente, da comportamenti definiti incivili e "indecorosi". È proprio su tali fenomeni, e solo più marginalmente su fatti criminali veri e propri, che si concentrano le risposte che le autorità locali e nazionali hanno inteso fornire nel corso del tempo.

Il tema della sicurezza e della sua percezione domina il panorama italiano da almeno due decenni, durante i quali le misure per intervenire su questi fenomeni sono gradualmente scivolate dall'approccio preventivo a quello punitivo. Questo è avvenuto nonostante, nel corso degli stessi decenni, i tassi di criminalità per molti reati siano andati diminuendo² e la percezione di insicurezza, misurata attraverso le inchieste campionarie dell'ISTAT a partire dal 1998, sia rimasta sostanzialmente stabile, o addirittura abbia mostrato qualche miglioramento³. Se in una prima fase, quindi, possiamo ipotizzare – nonostante la questione sia controversa – che le politiche di sicurezza siano state, in una prospettiva *bottom-up*, una risposta a un sentimento diffuso di insicurezza, nell'ultimo decennio esistono elementi per sostenere che il "clima punitivo" e la rincorsa alla sanzione, anche di comportamenti privi di rilevanza penale e una volta considerati come problemi sociali, siano soprattutto il risultato di politiche *top-down*, che quel sentimento di insicurezza hanno sostenuto, rinforzato e reso indiscutibile⁴. Ciò è avvenuto gra-

¹ G.G. NOBILI, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti*, in *Sinapsi*, X(2), 2020, pp. 120-137.

² Si rinvia a R. SELMINI, E. ARCIDIACONO, *La criminalità in Italia. Tendenze, evoluzione e caratteristiche di alcuni fenomeni criminali*, Imola, Arti Grafiche Editoriali, 2015.

³ ISTAT, *La percezione della sicurezza. Anni 2015-2016*, Roma, ISTAT, Statistiche-Report, 22 giugno 2018. Il rapporto evidenzia che la percezione di sicurezza nel tempo è rimasta stabile e che alcuni indicatori (tra cui l'influenza della criminalità sulle abitudini, le preoccupazioni di subire certi reati e l'osservazione di fenomeni di degrado socio-ambientale) sono andati migliorando.

⁴ Sulla questione se le nostre società siano più punitive perché "dal basso" si chiedono interventi più punitivi o se, invece, la domanda di punitività venga costruita socialmente, alimentata e rinforzata da campagne pubbliche, mediatiche e da interventi legislativi, esiste un interessante dibattito nella letteratura criminologica.

zie a campagne pubbliche e mediatiche e alla ricorrente legiferazione sulla sicurezza urbana, presentata come una continua emergenza su cui era imprescindibile intervenire con strumenti sempre più punitivi.

In questo contributo si intende ripercorrere lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana in Italia con particolare riferimento alla fase più recente, caratterizzata dalla predisposizione di nuovi dispositivi simil-penali, o di prevenzione coercitiva⁵, nel quadro di una svolta rispetto alle originarie intenzioni preventive, e che si orienta alla punitività anche verso fenomeni che non provocano danni sociali evidenti, ma arrecano disturbo e “fastidio”. Ci si concentrerà in particolare sul caso delle persone senza fissa dimora, che da tempo sono uno degli obiettivi delle politiche di sicurezza urbana e, in particolare, delle due misure che andremo ad analizzare – ordini di allontanamento e divieti di accesso – che qui definiamo come misure di “messa al bando”⁶. Si cercherà di comprendere quale sia stata l’effettiva applicazione di questi dispositivi, quali conseguenze provochino sulla vita delle persone che le subiscono e su quale sia, in definitiva, il contributo che queste misure portano alla tutela della sicurezza urbana e alla diminuzione del sentimento di insicurezza.

Questo lavoro fa parte di una ricerca, ancora in corso, sul controllo amministrativo punitivo e i suoi destinatari, e si basa su una varietà di fonti di informazione che comprendono dati quantitativi del Ministero dell’interno, altri dati raccolti in alcune città italiane, analisi della stampa e di documenti istituzionali e interviste a testimoni privilegiati (organizzazioni di volontariato, polizia municipale, operatori di strada).

Per tutti, K. BECKETT, *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

⁵ Si veda A. ASHWORTH, L. ZENDER, *Preventive Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

⁶ Per analogia con strumenti simili utilizzati nel contesto americano, si rinvia a K. BECKETT, S. HERBERT, *Banished. The New Social Control in Urban America*, New York, Oxford University Press, 2010.

2. *L'evoluzione in senso punitivo delle politiche di sicurezza*

Le politiche locali di sicurezza costituiscono un settore che si discosta dai tradizionali discorsi sulla devianza e sulla criminalità e dalla repressione di natura strettamente penale come unica misura idonea a mantenere l'ordine e la coesione nello spazio urbano⁷. Questo diverso approccio ha trovato il proprio carattere distintivo nell'elaborazione di nuove forme di prevenzione per reagire all'inadeguatezza delle misure penali, mettendo in atto una «serie di interventi che mirano nei fatti a eliminare o ridurre la frequenza di determinati comportamenti – qualificati o meno come criminali – ricorrendo a soluzioni diverse da quelle offerte dal sistema della giustizia penale»⁸.

Le politiche di sicurezza urbana si sono sviluppate, quindi, con l'obiettivo di aumentare la coesione comunitaria, intervenire sulle cause sociali della devianza e garantire la fruibilità degli spazi pubblici eliminando i fattori di disordine. Dopo una prima fase che vede nei Comuni e nelle Regioni i principali attori della sicurezza, impegnati nel rafforzamento dei legami comunitari in chiave di inclusione delle categorie più vulnerabili, si apre un periodo nel quale lo Stato tende a centralizzare la disciplina delle politiche di sicurezza. Di questo sviluppo orientato alla centralizzazione⁹ è espressione soprattutto il d.l. n. 14 del 2017 – d'ora in poi “decreto Minniti” – rinforzato nell'impianto punitivo dal d.l. n. 113 del 2018 (“decreto Salvini”), che delinea l'attuale sistema di governo della sicurezza delle città¹⁰.

La regolamentazione a livello statale delle politiche e delle misure di sicurezza urbana, e la stessa definizione legislativa di sicurezza

⁷ R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma, Carocci, 2020, pp. 30-31.

⁸ Così, riprendendo una definizione del 1991 del sociologo francese Philippe Robert, G.G. NOBILI, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, cit., p. 120.

⁹ Sulle fasi di sviluppo delle politiche locali di sicurezza si rinvia a R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, cit., pp. 41-110 e M. CALARESU, *La politica di sicurezza urbana in Italia. L'esperienza dei patti per la sicurezza nel triennio 2007-2009*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2012, pp. 387-418.

¹⁰ Per un'analisi, si rinvia a T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del federalismo*, XXXVII, 1, 2017, pp. 5-29.

urbana, hanno allontanato tali politiche e misure dal loro *focus* originario su forme di prevenzione e improntate a logiche inclusive, per orientarle verso misure simil-penali e verso una razionalità punitiva.

Già prima del decreto Minniti, garantire la sicurezza in città era diventata più una questione di sorveglianza e controllo¹¹ e di regolamentazione dell'uso degli spazi pubblici in chiave di esclusione delle persone "indesiderate" che una questione di reinserimento sociale dei marginali. Emblematica in tal senso è la riforma del 2008 relativa al potere dei sindaci di emanare ordinanze che, in linea con la logica della prevenzione situazionale, si caratterizzano come strumenti di dissuasione e di messa al bando¹², riducendo sempre più gli spazi per la prevenzione di tipo sociale e comunitario. È in questo mutato quadro e in questa, ormai diffusa, "cultura del controllo"¹³ che trovano spazio e legittimazione gli ordini di allontanamento e i divieti di accesso disciplinati dal decreto Minniti. Questi strumenti vanno a completare le misure dissuasive già esistenti – le ordinanze sindacali – divenute strumenti "complementari" e "strumentali" rispetto al diritto penale.

Il risultato è un evidente «processo di criminalizzazione della marginalità»¹⁴ e la diffusione di una cultura dell'intolleranza che legittima l'esclusione dallo spazio pubblico e dalla comunità delle persone considerate una minaccia per la sicurezza urbana.

3. *Dalla riforma del potere sindacale di ordinanza agli ordini di allontanamento e ai divieti di accesso*

Con il decreto Minniti sembra essere stata abbandonata l'idea di intervenire sulle cause della devianza in chiave di inclusione sociale

¹¹ Si pensi ai sistemi di videosorveglianza che «negli ultimi vent'anni [...] si affermano in Italia come uno degli strumenti cui le pubbliche amministrazioni fanno più ampiamente ricorso per far fronte ai problemi di sicurezza e disordine urbano», G.G. NOBILI, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, cit., p. 123.

¹² Si rinvia ai numerosi contributi pubblicati nel Numero speciale di *Le Regioni*, XXXVIII, 1-2, 2010.

¹³ D. GARLAND, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

¹⁴ R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, cit., p. 69.

e riduzione della marginalità per far prevalere la logica della dissuasione e della repressione, con l'obiettivo di delineare, all'interno del tessuto urbano, spazi di esclusione – e di vera e propria “messa al bando” – di determinate categorie di persone¹⁵.

Il decreto del 2017 introduce, infatti, due inediti strumenti di controllo urbano: gli ordini di allontanamento e i divieti di accesso che, come si è detto, sono il *focus* del nostro contributo.

Nelle aree delle stazioni ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale¹⁶ possono essere previsti divieti di stazionamento o di occupazione, la cui violazione attraverso «condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione» di tali infrastrutture (art. 9, d.l. n. 14/17)¹⁷ comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria e «contestualmente all'accertamento della condotta illecita» l'ordine al trasgressore di allontanarsi «dal luogo in cui è stato commesso il fatto». Analogo provvedimento di allontanamento è previsto per chi, nelle medesime aree urbane, tenga comportamenti che corrispondono allo stato di ubriachezza in luogo pubblico o aperto al pubblico (art. 688 del codice penale), agli atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 del codice penale), al commercio abusivo su suolo pubblico e all'attività non autorizzata di parcheggiatore o guardiamacchine.

L'ordine di allontanamento è un provvedimento, scritto e motivato, che per 48 ore (trascorse le quali l'ordine cessa di avere efficacia) vieta la presenza del trasgressore in determinati spazi urbani. Copia dell'ordine deve essere trasmessa al questore e, contestual-

¹⁵ C. RUGA RIVA *et al.*, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4, 2017, pp. 224-249.

¹⁶ I regolamenti di polizia urbana possono estendere la disciplina degli ordini di allontanamento anche ad aree in prossimità di plessi scolastici e siti universitari, musei e parchi archeologici o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici. Il d.l. n. 113/18 include, tra l'altro, i presidi sanitari.

¹⁷ I primi commentatori della riforma del 2017 hanno evidenziato come la nozione di “impedimento dell'accesso e della fruizione” fosse espressione dai confini indefiniti e, quindi, passibile di estensione a molteplici condotte con ampio uso di discrezionalità da parte delle autorità. Per tutti, V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2017, p. 55.

mente, si deve procedere alla segnalazione ai servizi sociali e sanitari competenti, ove ricorrano le condizioni di un loro intervento. Qualora il destinatario non rispetti l'ordine di allontanamento, si applicherà una nuova sanzione amministrativa pari al doppio di quella prevista per la violazione originaria (art. 10, d.l. n. 14/17).

A differenza delle ordinanze, gli ordini di allontanamento rappresentano una misura individualizzata che esplicita i meccanismi di esclusione spaziale e sociale di «quegli stessi soggetti che da oltre un decennio vengono considerati i principali produttori di insicurezza nelle città: persone senza fissa dimora, mendicanti, prostitute, parcheggiatori abusivi, alcolizzati, tossicodipendenti»¹⁸. Peraltro, se l'ordine di allontanamento si configura di per sé quale «provvedimento inutilmente afflittivo, provvisto [...] di una discutibile efficacia deterrente»¹⁹, se ne può tuttavia cogliere l'utilità in relazione all'adozione dell'eventuale, successivo, divieto di accesso, le cui conseguenze punitive risultano maggiormente rilevanti.

Il sistema punitivo municipale, infatti, si completa con il divieto di accesso che il questore, quindi l'autorità di pubblica sicurezza, può emanare qualora siano reiterate le condotte che hanno determinato l'ordine di allontanamento (art. 10, d.l. n. 14/17). Trattandosi di una misura di prevenzione, la cui violazione produce effetti penalmente rilevanti, il questore deve accertare l'esistenza di un concreto "pericolo per la sicurezza" (pubblica) dandone congrua motivazione. L'accesso alle aree urbane può essere vietato fino a un massimo di dodici mesi (così il d.l. n. 113/18, che ha esteso il periodo, non superiore a sei mesi, previsto originariamente dal decreto Minniti). Al divieto di accesso il cui destinatario sia una persona già condannata per reati contro la persona, contro il patrimonio o in materia di stupefacenti e al divieto di accesso nei locali di pubblico intrattenimento si applica la disciplina di cui alla legge n. 401/1989, relativa ai divieti connessi con le manifestazioni sportive, i c.d. Daspo (così gli artt. 10, 13 e 13-bis, d.l. n. 14/17). In tali casi, il provvedimento del questore deve essere comunicato al giudice entro 48 ore dall'ema-

¹⁸ R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, cit., p. 93.

¹⁹ V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, cit., p. 58.

nazione e convalidato dall'autorità giudiziaria entro le 48 ore successive, pena la perdita di efficacia. Con il decreto sicurezza (d.l. n. 113/18) si è stabilito che la violazione del divieto di accesso integra una contravvenzione, punita con l'arresto da sei mesi ad un anno (e da uno a due anni, nelle ipotesi aggravate dall'essere il destinatario del divieto già condannato per determinati reati).

Questi strumenti introducono anche in Italia quel processo di «*two step prohibition*»²⁰, già riscontrato altrove. Si tratta di un processo di criminalizzazione in due fasi, che ha inizio con una misura amministrativa (o civile, in altri Paesi) ma che, se la condotta viene reiterata, integra, nella seconda fase, un illecito penale. Si esplicita così la connessione tra diritto amministrativo punitivo e diritto penale e si delinea un sistema di controllo e repressione che ha come obiettivo soprattutto la marginalità urbana.

4. *Alcuni dati quantitativi*

Le poche ricerche in materia di ordini di allontanamento e divieti di accesso consistono in analisi quantitative, che non consentono approfondimenti sui destinatari e sulle motivazioni. I dati messi a disposizione dal Ministero dell'interno sono scarni e non permettono di analizzare questi provvedimenti distinguendoli per genere, nazionalità, età dei destinatari né, evidentemente, di ricostruire con chiarezza gli ambiti in cui si interviene. Tuttavia, ne possiamo desumere alcune prime informazioni dalle quali si possono sviluppare alcune osservazioni ulteriori.

Un'analisi condotta sui 2.104 provvedimenti emanati da febbraio a dicembre 2017 (di cui 1.781 ordini di allontanamento, 305 divieti di accesso in aree urbane e 18 divieti di accesso in esercizi pubblici) ha rilevato delle specificità territoriali sia per gli ordini di allontanamento («il 64% degli ordini di allontanamento risultano essere stati emessi in Sicilia, Lazio e Campania, quasi tutti rispettivamente a Palermo, Roma e Napoli; circa il 10% in Veneto [...] e il

²⁰ A.P. SIMESTER, A. VON HIRSH, *Regulating Offensive Conduct through Two-Step Prohibitions*, in A. VON HIRSH, A.P. SIMESTER (a cura di), *Incivilities: Regulating offensive behaviour*, Oxford, Hart, 2006, pp. 173-194.

4% in Calabria») che per i divieti di accesso («emessi [...] nel 73% dei casi, in Lazio, Sicilia e Campania con numeri significativi anche in Lombardia (13%) ed Emilia Romagna (8%)»). La stessa indagine ha accertato che la durata del divieto di accesso «risulta tipicamente inferiore ai 5 giorni (73%)», con conseguenti dubbi sulla reale deterrenza del provvedimento senza ignorarne, al contrario, la valenza simbolica di segregazione spaziale e l'effetto di realizzare la criminalizzazione in due fasi di cui si è detto²¹. I risultati della nostra ricerca²², condotta su quattro anni di vigore della legge, evidenziano come si sia fatto un crescente utilizzo degli ordini di allontanamento, il cui numero è aumentato da 1.818 ordini emessi nel 2017 a 6.014 nel 2020 (Tabella 1). Il ricorso ai divieti di accesso è stato di minore entità: 353 divieti del Questore nel 2017, divenuti 828 nel 2020. Peraltro, la percentuale (sul totale degli ordini di allontanamento) di divieti di accesso emessi per reiterazione di condotte già sanzionate con l'allontanamento ha registrato una riduzione, nel corso degli anni, dal 18% al 12%. Da un lato, si può supporre che le condotte sanzionate con l'ordine di allontanamento non siano state reiterate e

TABELLA 1. *Ordini di allontanamento e Divieti di accesso in Italia (2017-2020)*

	2017	2018	2019	2020	Totale
Ordini di allontanamento (Oda)	1.818	4.472	8.051	6.014	20.355
Divieti di accesso	353	761	920	828	2.862
Divieti di accesso aree urbane (art. 10, d.l. n. 14/2017)	335	742	887	702	2.662
% Divieti di accesso su Oda	18,4%	16,5%	10,9%	11,8%	13%
Divieti di accesso (valore %)					
Aree urbane (art. 10, d.l. n. 14/2017)	95	98	95	85	
Esercizi pubblici (art. 13, d.l. n. 14/2017)	5	2	4	7	
Locali pubblici (art. 13-bis, d.l. n. 14/2017)			1	8	
Totale Divieti di accesso	100	100	100	100	

Fonte dati: Sistema di Indagine (SDI).

²¹ I dati e le citazioni contenute nel testo sono tratti da <https://www.osservatorio-repressione.info/minniti-numeri-unanalisi-dati-del-ministero-degli-interni-sul-daspo-urbano/> (consultato il 15 febbraio 2022).

²² La ricerca si basa su dati ministeriali ottenuti mediante l'accesso civico generalizzato.

questo spiegherebbe il ridotto numero dei divieti di accesso. Dall'altro lato, tuttavia, appare più probabile ipotizzare che non sia stato possibile motivare il "pericolo concreto per la sicurezza" che caratterizza il divieto di accesso, diversamente dalla semplice infrazione che legittima l'ordine di allontanamento.

Le poche indagini che hanno valutato l'efficacia delle ordinanze e ne hanno misurato l'impatto sulla sicurezza urbana e sui fenomeni disciplinati²³, hanno messo in luce come le finalità di dissuasione e di deterrenza della sanzione (e analogamente può dirsi per l'allontanamento) siano vanificate dal fatto che i destinatari appartengono alle classi marginali – prive della possibilità di provvedere al pagamento della sanzione – che occupano lo spazio pubblico, anche in violazione dei divieti imposti dalle norme, per necessità determinate dalle loro condizioni, come nel caso delle persone senza dimora.

5. Il ricorso a ordini di allontanamento e divieto di accesso verso le persone senza fissa dimora

Nella nostra indagine abbiamo cercato di capire se e quanto vengono utilizzati questi strumenti nei confronti delle persone senza fissa dimora (SFD) in alcune realtà territoriali, e in particolare: Bologna, Foggia, Firenze, dove è stato realizzato un approfondimento qualitativo con interviste a funzionari di polizia municipale, operatori sociali e volontari dell'associazione "Avvocato di strada". Dati di seconda mano, che ampliano il contesto territoriale dell'indagine, sono stati desunti da altre ricerche, rapporti di associazioni e notizie della stampa locale. I risultati qui discussi sono esplorativi e preliminari, ma offrono un quadro di riferimento per valutare l'impatto di questi provvedimenti su una popolazione particolarmente vulnerabile.

Il primo risultato è che l'applicazione degli ordini di allontanamento non sembra molto diffusa e che si tenda a privilegiare – nonostante le differenze di natura giuridica – l'utilizzo del vecchio "foglio di via", quando è possibile, nei confronti anche dei senza fissa dimo-

²³ Le indagini di valutazione riguardano soprattutto le ordinanze sulla prostituzione di strada. Per tutti, R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, cit., p. 131.

ra. Notiamo infatti che i rapporti annuali dell'associazione "Avvocato di strada" riportano l'avvio di ricorsi per un numero rilevante di applicazione di fogli di via e non per ordini di allontanamento o divieti di accesso.

Il foglio di via è una misura di prevenzione personale di competenza del questore e consiste nell'allontanamento dal territorio comunale di chi, sulla base di elementi di fatto, si ritiene che abitualmente sia dedito a "traffici delittuosi" o viva con "proventi di attività delittuose" e per tali ragioni è considerato "pericoloso per la sicurezza pubblica"²⁴. I presupposti normativi rimandano a specifici elementi di pericolosità, tuttavia, «spesso ci capita di rilevare che i fogli di via sono notificati alle persone senza dimora per il solo fatto di occupare lo spazio pubblico dormendo sotto i portici o stando sulle panchine per lunghe ore»²⁵.

Come precisato nella discussione sul disegno della legge di conversione del decreto Minniti, il divieto di accesso si differenzia dal foglio di via obbligatorio perché diversa è la durata massima dell'allontanamento, diversi sono gli «ambiti interdetti» (solo le aree sensibili nel divieto di accesso e l'intero comune nel foglio di via) e diversi sono i «soggetti destinatari», perché il divieto di accesso si indirizza a «chiunque abbia commesso l'illecito amministrativo [mentre] nel caso del foglio di via obbligatorio solo [a]i soggetti dediti alla commissione di reati».

Nonostante possano sollevarsi dubbi circa la reale non sovrapposibilità tra il foglio di via e il divieto di accesso, in ogni caso, il tentativo di esplicitare gli elementi di distinzione consente di evidenziare come, attraverso gli ordini di allontanamento e i divieti di accesso, si sia aggiunto un ulteriore tassello al diritto amministrativo punitivo in un'ottica di complementarità rispetto al diritto penale. D'altro canto, la distinzione con il foglio di via porta a riflettere su quale sia l'obiettivo dei recenti decreti sicurezza, giungendo alla conclusione che la previsione del nuovo divieto di accesso debba giustificarsi con l'intento di rafforzare il controllo punitivo, model-

²⁴ I presupposti sono disciplinati dal d.lgs. n. 159/2011 (Codice delle leggi antimafia).

²⁵ AVVOCATO DI STRADA, *Bilancio sociale 2017*, p. 29, disponibile sul sito: <https://www.avvocatodistrada.it>.

lato in relazione al bene della sicurezza urbana, in determinate aree delle città (le zone sensibili indicate nel decreto del 2017 con l'eventuale estensione da parte dei regolamenti di polizia locale) e nei confronti di determinate persone pericolose, tra cui anche chi quelle aree della città le occupa, violando i "divieti di stazionamento" cui fa riferimento il decreto Minniti, per condizioni dettate dalla povertà.

Le interviste confermano questo scarso ricorso all'ordine di allontanamento – e, presumibilmente, anche del divieto d'accesso – in almeno due delle realtà analizzate: Bologna e Foggia.

Nella città pugliese, la scarsa applicazione dipenderebbe dal fatto che le persone senza fissa dimora sono poche, perché esistono ancora reti familiari in grado di evitare la vita in strada, mentre a Bologna sembra essere privilegiata una strategia di collaborazione con i Servizi sociali e di "negoziazione". In questa città, infatti, gli ordini di allontanamento emessi sono stati 22 nel 2017 e sono diminuiti ogni anno, fino a soli 3 ordini nel 2020²⁶. Se consideriamo che soltanto una parte di tali ordini (che purtroppo non possiamo quantificare) riguarda direttamente i senza fissa dimora, ci si rende conto dello scarso uso di questo dispositivo. Il dato è confermato dai testimoni privilegiati intervistati a Bologna, che ricordano un solo caso di emissione dell'ordine verso un gruppo di stranieri che occupava, in maniera stabile, un portico nei pressi della stazione ferroviaria. Per l'ordine di allontanamento sono necessarie, come confermano le interviste, alcune condizioni: la numerosità delle persone coinvolte, il loro occupare lo spazio pubblico in maniera "esagerata", il rifiuto di spostarsi nonostante varie sollecitazioni sia dei servizi sociali che della polizia municipale. L'ordine, quindi, viene usato come misura di *extrema ratio*, per poveri irriducibili, "non meritevoli"²⁷ e stranieri.

A Firenze la misura è stata applicata più spesso (116 gli ordini di allontanamento del periodo 2017-2020)²⁸, come desumiamo dalla testimonianza del nostro intervistato, nelle zone consentite dall'art. 9 del decreto Minniti e in particolare intorno alla stazione. Tuttavia, gli effetti pratici sono stati contenuti. Quello che è avvenuto è stato

²⁶ Dati forniti dalla Polizia Municipale di Bologna.

²⁷ M. KATZ, *The Undeserving Poor. America's enduring confrontation with poverty*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

²⁸ Dati forniti dalla Polizia Municipale di Firenze.

lo spostamento degli “indesiderati” verso zone dove creassero minor disturbo. Inoltre, le sanzioni, a conferma di quanto già noto, non vengono pagate e l’ordinanza di ingiunzione che dovrebbe seguire il mancato pagamento non porta nessun risultato: «va detto che è molto difficile fare una ordinanza di ingiunzione a carico dei senza tetto perché è difficile notificare l’ordinanza per una persona che non si sa dove sia. Quindi consideri che tante di queste persone sono anche senza permesso di soggiorno ma non hanno una residenza o un domicilio. Si aspetta, quindi, che scatti la prescrizione, a meno che la persona non venga rintracciata per altro motivo. Non abbiamo mai pensato che le violazioni del regolamento di polizia urbana ci portassero soldi»²⁹.

Pur nella casistica limitata che abbiamo considerato, sembra quindi che l’applicazione sia scarsa, selettiva e che nemmeno provochi particolare allarme tra i potenziali destinatari, soprattutto tra coloro che da più tempo vivono in strada³⁰. Tuttavia, l’intervento della polizia (municipale o meno) può avere delle conseguenze che per i SFD sono molto più gravi dell’allontanamento: il sequestro degli oggetti con i quali la persona senza dimora cerca di ricrearsi uno spazio privato anche sulla strada (materassi, cartoni, coperte, vestiti). Come ricorda un operatore: «il rischio per i SFD che subiscono uno sgombero, al di là del torto, è che facciano fatica a recuperare di nuovo i beni che hanno a fatica accumulato [...] Lo sgombero li priva dei soli beni che hanno»³¹. Anche di fronte a queste diverse tattiche punitive, tuttavia, le persone SFD sviluppano strategie di resistenza, imparando a diventare più “invisibili” e cercando posti sicuri in cui nascondere i propri, pochi, beni personali.

È complesso ricostruire quindi se e come avviene il processo di criminalizzazione attraverso le nuove misure amministrative punitive. Questo effetto criminalizzante sembra consistere assai di più nella creazione di un clima di intolleranza, nel far percepire ai

²⁹ Intervistato della polizia municipale di Firenze.

³⁰ In generale, sembra confermata la scarsa efficacia in termini di maggiore compliance verso la legge derivante dall’utilizzo di queste misure. Si vedano R. TRINKNER *et al.*, *Bounded authority: Expanding “appropriate” police behavior beyond procedural justice*, in *Law and Human Behavior*, 42(3), 2018, pp. 280-293; A. GELLER *et al.*, *Aggressive policing and the mental health of young urban men*, in *American Journal of Public Health*, 104(12), 2014, pp. 2321-2327.

³¹ Intervista ad un operatore sociale di Bologna.

potenziali destinatari che devono rendersi ancora più invisibili, e quindi ancora più marginali, aggiungendo complicazioni a una vita già caratterizzata da tante difficoltà.

L'applicazione di per sé delle misure di messa al bando, inoltre, può rinforzare una spirale di criminalizzazione, come ricorda questa testimonianza: «un 650 c.p. [come conseguenza della violazione dell'ordine amministrativo] comporta la condanna fino a 3 mesi, per cui rientra sempre nella sospensione condizionale della pena, che è fino a due anni. Però, loro non si presentano in dibattimento e non chiedono la sospensione, per cui loro sanno che una volta accade per questo, una volta magari è un danneggiamento perché da ubriachi hanno rotto uno specchietto, una volta hanno trovato una borsa e hanno approfittato della situazione, sono tutte piccole condanne che una persona che ha risorse può obblare, cioè può ottenere l'estinzione del reato tramite pagamento di una determinata cifra, ma loro non possono e quindi sanno che si possono cumulare e quando arrivano a 6 o 7 magari la Procura emette l'ordine di carcerazione. Ma, ripetuto, lo strumento è un artificio per rendere non confortevole la situazione per quella persona»⁵².

Siamo di fronte a uno strumento potenzialmente punitivo, che di rado comporta la privazione della libertà ma che serve a rendere la vita – già complessa – di queste persone ancora più difficile, accrescendone la marginalità⁵³. Uno strumento volto a rinforzare nell'opinione pubblica «la visione della “povertà come colpa” e dei “senza dimora come disturbo”»⁵⁴. Uno strumento di governo dello spazio pubblico in cui la visibilità di chi vive per strada rappresenta un intralcio per i cittadini e i *city users* che hanno il *diritto* di muoversi in quello spazio senza turbative.

⁵² Intervista Polizia municipale di Firenze.

⁵³ Si tratta di risultati confermati da ricerche in altri paesi: D. MITCHELL, *The Annihilation of Space by Law. The Roots and Implications of Anti-Homeless Laws*, in *The United States Antipode*, 29(3), 1997, pp. 303-333; C. HERRING, *Complaint-Oriented Policing: Regulating Homelessness in Public Space*, in *American Sociological Review*, 84(5), 2019, pp. 769-800; B. BELINA, *Ending Public Space as We Know It*, in *Social Justice*, 38(1/2), 2011, pp. 123-124.

⁵⁴ Rapporto *Homeless in Italy* disponibile sul sito: <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2018/11/IT-Country-Profile-2018.pdf>.

6. *La rappresentazione dei senza dimora nella stampa*

Al processo di costruzione di una cultura dell'intolleranza verso i SFD hanno contribuito in maniera straordinaria i *media*. La parte di ricerca consistente nella raccolta di (numerose) articoli di stampa evidenzia come la stessa terminologia utilizzata sia rivolta a creare associazioni semantiche tra la condizione dei senza dimora e la criminalità³⁵, e a rivendicare un uso legittimo dello spazio selettivamente riservato ad alcune categorie di persone (in genere, i consumatori). Sono stati proprio i *mass media* a coniare i termini "Minidaspo" o "Daspo urbano", assai efficaci nel rappresentare la pericolosità di chi ne è destinatario, per analogia con il provvedimento dallo stesso nome previsto nei confronti dei tifosi violenti³⁶.

Anche quando si sollevano dubbi sulla opportunità di utilizzare misure punitive nei confronti di quello che è un problema sociale, si conclude che l'applicazione è necessaria di fronte alla "reticenza" di chi vive per strada ad usufruire delle offerte assistenziali. La discussione pubblica e mediatica mette in luce il processo di colpevolizzazione della povertà che legittima gli strumenti di esclusione, spaziale e sociale, quando si tratta di poveri non meritevoli perché, appunto, rifiutano l'offerta di assistenza. La notizia che segue rappresenta un chiaro esempio di tale processo.

Pinerolo e i senzatetto alla stazione: il Comune valuta il daspo urbano per allontanarli

Se è vero che la stazione ferroviaria è il biglietto da visita di una città, quello che i viaggiatori sono costretti a vedere al loro arrivo è uno spettacolo dove il degrado e l'abbandono sembrano essere protagonisti indiscussi. [...] Gli interventi

³⁵ È spesso l'uso di una terminologia, riscontrabile in varie notizie, che richiama immagini associabili alla criminalità (come "operazione congiunta", "controlli mirati", "retata") a contribuire alla criminalizzazione delle persone che vivono in strada.

³⁶ I provvedimenti emanati nei confronti delle persone senza dimora vengono definiti, nelle notizie di cronaca, come "Daspo urbani" anche se tale definizione, spesso, è giuridicamente errata. Dalla lettura degli articoli si ricava che le persone sono state destinatarie dell'ordine di allontanamento, ossia di quel provvedimento che non si fonda sulla pericolosità per la sicurezza ma sulla semplice violazione di un divieto di stazionamento.

[...] dei Carabinieri e della Polizia Locale non sono [...] mancati ma i risultati ottenuti paiono non soddisfacenti [...]. È una vera e propria emergenza abitativa, sociale e di sicurezza collettiva. L'assessore alle Politiche Sociali [...] spiega [...]: "Il Comune da tempo ha attivato una serie di servizi a favore delle persone considerate fragili. [...] ci sono persone che rifiutano assistenza e continuano a vagabondare per la città. Queste persone sono state già contattate ed avvertite, tuttavia continuano a stazionare lì per scelta. Siamo consapevoli del problema e stiamo cercando di valutare [...] tutte le soluzioni attuabili, compresa la possibilità *in extremis* del DASPO urbano"³⁷.

In alcuni casi, insieme alla criminalizzazione della povertà, si assiste al sempre più frequente fenomeno della criminalizzazione anche della solidarietà³⁸, come avvenuto nel febbraio di quest'anno quando i volontari che si recavano in stazione per portare il cibo ai SFD sono stati allontanati dai Carabinieri. La stazione Termini deve somigliare sempre più «a un centro commerciale piuttosto che a una stazione. Una "metamorfosi" fisica che è indirettamente causa, anche, di un inasprimento nei confronti dei senza dimora e della loro presenza in determinati punti»³⁹.

Nel caso romano, il ricorso a multe, ordini di allontanamento e divieti di accesso si è rivelato poco efficace. Le cronache riportano notizia di un senza tetto che ha ricevuto, in tre anni, «187 daspo urbani»⁴⁰, ad evidenziare il fallimento di tali misure in chiave di deterrenza della povertà in strada. Vista l'inutilità di tali provvedimenti

³⁷ *Pinerolo e i senzatetto alla stazione: il Comune valuta il daspo urbano per allontanarli*, in *Pinerolo news*, 03/08/2020, consultabile al link <https://www.pinerolo.news/2020/08/03/pinerolo-e-i-senzatetto-alla-stazione-il-comune-valuta-il-daspo-urbano-per-allontanarli/>

³⁸ Sulla criminalizzazione della solidarietà, in particolare quella rivolta ai migranti, si veda L. FEKETE, *Migrants, borders and the criminalisation of solidarity in the EU*, in *Race&Class*, 59(4), 2018, pp. 65-83.

³⁹ *Roma Termini: vietato dare cibo ai senza tetto, allontanati i volontari*, in *L'Indipendente*, 16/03/2022, consultabile al link <https://www.lindipendente.online/2022/02/07/roma-termini-vietato-dare-cibo-ai-senza-tetto-allontanati-i-volontari/>

⁴⁰ *Stazione Termini: acqua gelida spruzzata in terra per cacciare i senza tetto*, in *Fanpage*, 11/02/2022, consultabile al link <https://www.fanpage.it/roma/stazione-termini-acqua-gelida-spruzzata-in-terra-per-cacciare-i-senza-tetto/>

ti, le autorità sono intervenute con misure analoghe a quelle “disturbanti” riscontrate nella nostra ricerca. Non si è trattato di sequestrare i beni personali ma di altri strumenti particolarmente dissuasivi: per allontanare i senzatetto dalla stazione Termini si getta acqua con gli idranti sui pavimenti lungo l’entrata. «Un altro tassello della criminalizzazione dei poveri spacciata per decoro», denunciano le associazioni⁴¹.

La tutela della fruizione degli spazi pubblici trasforma coloro i quali occupano tali spazi per condizione necessitata di vita nei destinatari privilegiati delle misure punitive volte a garantire la sicurezza urbana.

7. Conclusioni: criminalizzazione simbolica?

Al di là della maggiore o minore applicazione del decreto Minniti da parte delle Amministrazioni comunali per tutelare il decoro urbano, l’importanza della riforma attuata da tale decreto risiede nel fatto che le autorità locali sono ormai dotate di strumenti sanzionatori, glorificati dalla stampa e legittimati dall’opinione pubblica, di cui possono servirsi ogni qual volta necessario per governare il disordine urbano o per dare ai cittadini il messaggio che ci si adopera per rendere le città “più pulite” e “più sicure”.

Diversamente da quanto avvenuto in altri contesti, ove è stato possibile valutare con accuratezza l’impatto in termini di criminalizzazione di queste forme di messa al bando⁴², la nostra ricerca fornisce per il momento solo alcuni elementi preliminari. Da questi elementi emerge in primo luogo che l’uso degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso è sostanzialmente limitato, che si privilegiano altre tattiche dissuasive e disturbanti – di notevole impatto, tuttavia, sulla vita di chi le subisce – e che nei pochi casi di applicazione si segue una logica selettiva, andando a colpire chi è più visibile, chi occupa lo spazio “in modo eccessivo”, chi si rifiuta di

⁴¹ *Termini, acqua sui marciapiedi per cacciare i clochard*, in *la Repubblica*, 11/02/2022, consultabile al link https://roma.repubblica.it/cronaca/2022/02/11/news/termini_senzatetto_stazione_roma_marciapiedi_bagnati-337386724/

⁴² Si veda K. BECKETT, S. HERBERT, *Banished*, cit.

negoziare. Distinguendo, insomma, ancora una volta tra poveri meritevoli e poveri non meritevoli.

Non si tratta, tuttavia, di una criminalizzazione meramente simbolica: sia per il *surplus* di sofferenze che può provocare, sia perché una modalità della criminalizzazione consiste anche nel creare e rinforzare nell'opinione pubblica una cultura dell'intolleranza verso un determinato fenomeno. In questo caso, ridisegnando – con il rilevante contributo dei *media* – un problema sociale, quello delle persone senza fissa dimora, che dall'ambito del *welfare* mai avrebbe dovuto uscire, come un fenomeno potenzialmente criminale e in ogni caso da eliminare dallo spazio pubblico.

LA RIGENERAZIONE URBANA INTEGRATA COME STRUMENTO DI INCLUSIONE E PROMOZIONE SOCIALE

*Ylenia Guerra**

SOMMARIO: 1. Alcune necessarie premesse in tema di rigenerazione urbana come strumento di inclusione e promozione sociale. – 2. La disciplina vigente in tema di rigenerazione urbana: lettura composita delle principali indicazioni normative. – 2.1. Brevi cenni sul disegno di legge in discussione alle Camere volto alla individuazione di una comune disciplina della rigenerazione urbana: oggetto, finalità, strumenti. – 2.2. Gli strumenti locali di promozione e attuazione della rigenerazione urbana: cenni al caso di Bologna. – 3. Brevi riflessioni conclusive: la rigenerazione urbana integrata tra inclusione sociale e sicurezza urbana.

1. *Alcune necessarie premesse in tema di rigenerazione urbana come strumento di inclusione e promozione sociale*

La rigenerazione urbana caratterizza per lo più la riflessione scientifica di architetti, urbanisti ed economisti. Soltanto nell'ultimo periodo – anche alla luce di importanti correnti che auspicano la sistematizzazione giuridica della categoria (o, meglio, degli interventi a questa riconducibili) – il tema è stato oggetto di investigazione sotto il profilo giuridico¹. Invero, come la dottrina ha più volte sot-

* Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale, Università di Macerata.

¹ Sul punto, E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 15 e ss. sottolinea come, nel contesto degli studi giuridici, debba ricercarsi un approccio più ampio rispetto a quello teso a ricondurre la rigenerazione urbana nel-

tolineato, negli ultimi anni le disposizioni in tema di rigenerazione urbana si sono moltiplicate a livello statale, regionale e locale², rendendosi in tal modo necessario il tentativo, non più limitato alle sole “scienze” della città, di ricercarne i caratteri comuni al fine di riconoscerle quell’autonomia di contenuto (nozione, scopi, procedure) che ne possa consentire lo studio quale categoria. Tutto ciò, peraltro, senza trascurare la difficoltà insita nel voler convogliare sotto un unico ombrello di significati una serie di fenomeni tra loro assai diversificati, giacché alla rigenerazione urbana sono ricondotti procedimenti e obiettivi differenti³: dal mancato consumo di suolo al recupero di aree degradate.

le strette maglie del diritto urbanistico, proponendo di inquadrarla all’interno delle ricerche che guardano alla classificazione delle funzioni amministrative. A titolo esemplificativo, riconduce alla pianificazione urbanistica i processi di rigenerazione urbana R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra pianificazione e programmazione*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 5, 2017, p. 237 ss.

² E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, cit., p. 17.

³ G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2017, p. 6093 afferma come il sintagma «Rigenerazione urbana [sia] nozione utilizzata sovente in senso promiscuo e metaforico al punto che ne è incerta non solo la definizione, ma lo stesso ambito di riferimento». Per l’A. tale peculiarità è il fondamento del successo, in termini di diffusione, dell’anzidetta categoria: «La sua fortuna e diffusione deriva [...] proprio dalla sua capacità di abbracciare fenomeni ed esperienze molto diversi ed oscillanti dalla partecipazione civica alla gestione di beni di rilevanza sociale, dalla trasformazione e ripristino di aree presenti nel tessuto urbano al contrasto dei fenomeni di esclusione sociale. È per questo che il richiamo all’espressione è spesso accompagnato dal richiamo a principi ed istituti quali la pianificazione territoriale, l’efficienza energetica, la compensazione e perequazione territoriale, il consumo di suolo, sino ad includere la menzione di nozioni tutt’altro che consolidate nel diritto positivo, quali, ad esempio, quelle relative ai beni comuni ed all’economia circolare». G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 24, 2020, p. 68, ricorda come, con l’espressione rigenerazione urbana si possa alludere a un insieme estremamente variegato di obiettivi e significati, potendo questo sintagma rappresentare «“un paradigma in divenire”, che si colloca sullo sfondo della crisi della città e delle sue molteplici contraddizioni; che investe una molteplicità di soggetti e ambiti; che sfrutta l’interdisciplinarietà delle conoscenze tecniche per offrire una regolazione urbana; che si propone come soluzione polivalente per i problemi della città diffusa, della museificazione dei centri storici, del divario tra città dei ricchi e città dei poveri, del consumo del suolo, della carenza di infrastrutture di qualità, della scarsa disponibilità di servizi, dell’insoddisfazione delle esigenze abitative. Una nozione situata al crocevia tra il diritto alla città, il diritto delle città, e il più tradizionale diritto urbanistico, e che addirittura potrebbe essere collocata al di fuori dell’ambito del diritto».

Data la complessità che si annida nel tentativo di ricercare una univoca nozione di rigenerazione urbana, si sceglie di impiegare, in questa sede, il più generale concetto di *rigenerazione urbana integrata* come definito nella Dichiarazione di Toledo del gennaio 2010, che rappresenta il risultato dell'incontro formale dei competenti ministri dei Paesi membri dell'Unione Europea in materia di sviluppo urbano, che si risolve nella promozione di «politiche urbane inclusive, attraverso strategie che gestiscano l'estensione fisica della città quanto necessario e combinino l'impegno verso la rigenerazione urbana integrata con un modello di crescita sostenibile e integrato nei nuovi sviluppi urbani [...] con l'obiettivo ultimo di ottenere maggior equilibrio e integrazione tra tutte le dimensioni della sostenibilità, e quindi contribuendo a una maggiore competitività economica, eco-efficienza, coesione sociale e progresso civico»⁴.

Nei processi di rigenerazione urbana integrata rientrano, così, tutti quei programmi volti al recupero e alla riqualificazione del patrimonio immobiliare e degli spazi al fine di garantire la qualità dell'abitare, con riguardo ai profili afferenti all'ambiente e alle politiche sociali, con particolare riferimento alle aree più degradate⁵. In questo modo, attraverso la rigenerazione urbana, e partendo da un'idea di città che non si prefigga il solo fine di facilitare l'espansione del tessuto abitativo ma sia proiettata al recupero dell'esistente, sono molteplici gli obiettivi che si perseguono. Oltre a quelli afferenti alla tutela dell'ambiente – oggi tra i principi fondamentali della Costituzione italiana anche in chiave di preservazione per le generazioni future⁶ – a cui va ricondotta la politica di riduzione del

⁴ Traduzione non ufficiale della Dichiarazione di Toledo, consultabile al seguente link: mitma.gob.es.

⁵ Tale è, del resto, anche la nozione di rigenerazione urbana che emerge nel Dossier n. 370/2021 del Servizio Studi del Senato della Repubblica recante “Misure per la rigenerazione urbana testo unificato per i disegni di legge a.s. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981”, consultabile al seguente link: www.senato.it. Sull'annosa questione relativa ai problemi connessi alle periferie, sia consentito rinviare ad AA.VV., *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Bologna, 2020, in particolare, con precipuo riguardo ai punti di incontro e di ricerca tra queste e le procedure di rigenerazione urbana, si v. il capitolo terzo “Alla ricerca delle periferie”, in particolare il paragrafo 2.3. sulla c.d. offerta di urbanità redatto da V. Fedeli.

⁶ Si fa riferimento alla riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 1/2022.

consumo di suolo, se ne possono individuare di ulteriori, quali il miglioramento degli spazi e dei servizi e la promozione delle politiche di inclusione e coesione sociale. Sarà proprio quest'ultimo profilo a formare oggetto d'indagine, dato che gli obiettivi di sicurezza integrata⁷, di inclusione e coesione sociale hanno nella dimensione urbana il principale teatro di sviluppo.

La centralità della città, e del diritto a vivere in un contesto ove possano essere garantiti all'individuo diritti e interessi, permea anche la dimensione giuridica europea e internazionale⁸. In via esemplificativa può dunque farsi riferimento a taluni documenti provvisti di natura normativa variabile (riconducibili, per alcuni aspetti, alla categoria della *soft law*), adottati su scala internazionale ed europea. Si pensi, nel primo ambito, alla *New Urban Agenda*, sottoscritta da 193 Stati in seno alla Conferenza ONU di Quito del 2016⁹ e all'A-

⁷ In tal senso, si richiama alla nozione di sicurezza integrata che si ricava dalla lettura del d.l. n. 14/2017 come convertito con modificazioni dalla l. n. 48/2017. All'art. 1, cc. 2 e 2-bis si legge: «[...] si intende per sicurezza integrata l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali. 2-bis. Concorrono alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia finanziati con il fondo di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232)». Tale concetto si distingue da quello di sicurezza urbana, intesa come il bene pubblico che afferisce a obiettivi quali la vivibilità e il decoro della città, da perseguire anche attraverso la riqualificazione urbanistica, sociale e culturale. Sulle anzidette definizioni, che sono poste a base della presente ricerca, si tornerà nel prosieguo della trattazione. Sulla connessione esistente tra sicurezza e disegno urbano delle città sia consentito rinviare ad AA.VV., *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, cit., in particolare, al capitolo settimo "Quali politiche per la sicurezza" a cura di M.G. Galantino e G. Ricotta (v. la nt. 1).

⁸ V., in questo senso, F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Ordines*, 2, 2020, p. 68; cui adde G. PAVANI, *From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2019, pp. 849-859.

⁹ Tra i vari punti, si veda in particolare, il n. 97: «We will promote planned urban extensions and infill, prioritizing renewal, regeneration and retrofitting of urban areas, as appropriate, including the upgrading of slums and informal settlements, providing high-quality buildings and public spaces, promoting integrated and participatory approaches involving all relevant stakeholders and inhabitants and avoiding spatial and socioeconomic segregation and gentrification, while pre-

genda ONU per il 2030, in ispecie all'obiettivo 11 – «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili»¹⁰ – che individua come elementi del “diritto” alla città la garanzia universale all'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e a servizi di base; la riqualificazione dei quartieri poveri e, ancora, la promozione di una urbanizzazione inclusiva e sostenibile. Quanto al secondo, con riguardo alla dimensione europea, si consideri, almeno, la New Leipzig Charter *The transformative power of cities for the common good*¹¹, che modifica la precedente versione del 2007 e la *Urban Agenda for the EU* del maggio 2016¹², adottata in applicazione della *New Urban Agenda* e in linea con le scelte strategiche sviluppate nella politica di coesione dall'Unione Europea¹³.

La lettura dei citati documenti mostra come il “diritto” alla città comprenda, chiaramente, anche i processi di rigenerazione urbana

serving cultural heritage and preventing and containing urban sprawl». Cfr., almeno, G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., p. 45, nt. 1.

¹⁰ V. la Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, in unric.org.

¹¹ V. ec.europa.eu. V., anche, il Parere del Comitato delle Regioni 2020/C 440/20 del 14 ottobre 2020 dove si legge, tra le altre cose: «29. invita la Commissione a tenere conto del fatto che le grandi politiche di trasformazione sociale ed ecologica promosse dal *Green Deal* sono di carattere prioritario e devono essere attuate attraverso azioni concrete sui territori delle regioni e nelle aree urbane, ragion per cui gli investimenti che esse comportano non dovrebbero essere contabilizzati ai fini del disavanzo pubblico degli Stati membri né essere soggetti a restrizioni quanto al massimale di spesa che gli Stati membri impongono alle amministrazioni locali nell'ambito dei programmi di stabilità di bilancio e controllo del disavanzo attualmente in vigore».

¹² V. futurium.ec.europa.eu. e, pure, il Patto di Amsterdam, in cui è possibile rinvenire, tra gli obiettivi, il seguente: «The Urban Agenda for the EU will contribute to identifying, supporting, integrating, and improving traditional, innovative and user-friendly sources of funding for Urban Areas at the relevant institutional level, including from European structural and investment funds (ESIF) [...] in view of achieving effective implementation of interventions in Urban Areas. [...]». Tutto ciò da leggersi insieme alle iniziative assunte a livello europeo nel contesto delle politiche di coesione UE.

¹³ V., ad es., cohesiondata.ec.europa.eu ove si legge: «Cohesion Policy provides targeted investments adapted to different local and regional contexts. It tackles many interlinked urban challenges found across Europe: social inclusion and regeneration of urban neighbourhoods, sustainable urban mobility, circular economy and housing in functional urban areas, or access to public services and digital solutions in small and medium sized cities and links with rural communities».

di tipo integrato, eleggendo a rilevanza globale percorsi di recupero dell'esistente, di inclusione sociale e di partecipazione attiva della collettività.

Del resto, non è revocabile in dubbio l'assunto per il quale le città, anche alla luce delle vicende che hanno caratterizzato l'ultima crisi economica in ordine di tempo, siano «considerate al contempo causa e soluzione delle difficoltà di natura economica, ambientale e sociale di oggi. Le aree urbane d'Europa ospitano oltre due terzi della popolazione dell'UE, utilizzano circa l'80% delle risorse energetiche e generano fino all'85% del PIL europeo. Veri e propri motori dell'economia europea, queste aree fungono da catalizzatori per la creatività e l'innovazione in tutta l'Unione, ma sono anche i luoghi in cui vari problemi persistenti, quali ad esempio disoccupazione, segregazione e povertà, raggiungono i livelli più allarmanti»¹⁴.

Ciò precisato, e in linea con le tendenze globali, si indagherà il legame che sussiste tra i processi di rigenerazione urbana integrata e la promozione della inclusione sociale come elemento necessario al raggiungimento di una sicurezza di tipo integrato.

2. *La disciplina vigente in tema di rigenerazione urbana: lettura composita delle principali indicazioni normative*

Con riguardo alla disciplina in materia di rigenerazione urbana, è da premettere come essa non sia – perlomeno sino a oggi – inquadrabile in termini di compiuta sistematica, a motivo del susseguirsi di svariate disposizioni di rango differente e non coordinate in un'unica normativa¹⁵. Molti di questi interventi, per esempio, sono stati

¹⁴ V. ec.europa.eu. Uno spunto imprescindibile di riflessione e rielaborazione dottrinale è offerto dalle elaborazioni dell'ISTAT riguardanti gli indicatori BES, molti dei quali rispondo a esigenze che trovano la loro principale realizzazione nella dimensione urbana, come, ad esempio, sicurezza, istruzione e formazione, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente, relazioni sociali, qualità dei servizi (v. l'ultimo rapporto del 10 marzo 2021).

¹⁵ Parla di tendenziale frammentarietà T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 73. Per un esame in chiave storica dei provvedimenti statali ove si possono rinvenire riferimenti a procedure di rigenerazione urba-

operati per il tramite di atti aventi a oggetto altre materie: disposizioni sulla rigenerazione urbana si rinvencono, a titolo esemplificativo, in leggi di bilancio – v., nell’ultimo periodo, le leggi di bilancio 2020 (l. 160/2019), 2021 (l. 178/2020) e 2022 (l. 234/2021)¹⁶ – e in strumenti normativi che introducono agevolazioni fiscali¹⁷.

na, variamente intesa, si v. G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2017, pp. 651-679. Da una ricerca effettuata sul sito *Normattiva*, attraverso l’impiego del sintagma ‘rigenerazione urbana’, si sono rinvenuti oltre trenta atti. Tra i più rilevanti si richiamano, in ordine cronologico: il d.l. 59/2021 convertito con l. 101/2021 con cui si dispone il rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione; il d.l. n. 77/2021 convertito con modificazioni con l. n. 108/2021; il d.l. n. 152/2021 recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose” convertito con modificazioni con l. n. 233/2021; il d.l. n. 104/2020 convertito con modificazioni con l. n. 126/2020; il d.l. n. 32/2019 convertito con modificazioni con l. 55/2019 recante “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici” e, in particolare l’art. 5; il d.l. n. 124/2019 convertito con modificazioni con l. n. 157/2019, ove, all’articolo 49 vengono indicati come prioritari negli investimenti pubblici gli interventi di rigenerazione urbana; il d.l. n. 148/2017 convertito con modificazioni con l. 172/2017 che reca, però, disposizioni puntuali con riguardo ai procedimenti di rigenerazione urbana dei Comuni di Bagnoli-Coroglio (v., anche il d.l. n. 185/2015 convertito con modificazioni con l. n. 9/2016) e del Comune di Matera; il d.l. n. 210/2015 convertito con modificazione con la l. n. 21/2016; la l. n. 220/2016 (Disciplina del cinema e dell’audiovisivo), in particolare all’art. 28 comma 5; il d.l. n. 243/2016; il d.l. n. 78/2015 convertito con modificazioni con l. n. 125/2015; il d.l. n. 185/2015; la l. n. 2018/2015; il d.l. n. 133/2014 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive); il d.l. n. 133/2014 convertito con modificazioni con l. n. 164/2014; il d.l. n. 91/2013; il d.l. n. 112/2008 e, come ricordato nel corpo del testo, il d.P.R. n. 380/2001.

¹⁶ Nella legge di bilancio 2022 sono individuati gli stanziamenti per i Comuni in tema di rigenerazione urbana e, al comma 534, si legge: «Al fine di favorire gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, sono assegnati ai comuni di cui al comma 535 contributi per investimenti nel limite complessivo di 300 milioni di euro per l’anno 2022».

¹⁷ Tali riferimenti si rinvencono anche nel Dossier n. 370/2021 del Servizio Studi del Senato della Repubblica recante “Misure per la rigenerazione urbana testo unificato per i disegni di legge a.s. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981”, consultabile sul sito ufficiale del Senato della Repubblica: www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1210063/index.html.

In aggiunta, alla logica sussunzione della rigenerazione urbana nell'insieme delle disposizioni a carattere urbanistico-edilizio¹⁸ altre disposizioni sono riconducibili all'idea, sviluppata nel tempo, di un diritto della città in chiave integrata.

In tal senso, debbono qui richiamarsi quelle di cui al d.l. n. 14/2017 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", convertito con modificazioni con l. 48/2017, ove si rinviene la già menzionata nozione di sicurezza integrata, intesa come insieme di interventi volti alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza al fine di garantire il benessere delle comunità territoriali¹⁹.

Le linee generali delle politiche pubbliche in tema di sicurezza integrata, che debbono tenere conto della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire, al contempo, l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate²⁰, sono state adottate in sede di Conferenza Unificata il 24 gennaio 2018²¹. Il 26 luglio dello stesso anno, invece, sono state adottate, dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali, le Linee guida per l'attuazione della sicurezza integrata. In esse, tra le diverse «direttrici di azione», si menziona espressamente «la promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale»²² attraverso interventi volti a incentivare un c.d. uso sociale del territorio che passa anche dal miglioramento delle condizioni sociali, abitative e di servizi, in particolar modo con riguardo all'istruzione.

A tal proposito, con riguardo alla questione abitativa, merita di essere ricordato il Programma innovativo nazionale per la qualità

¹⁸ Cfr. la disciplina urbanistico-edilizia, di cui al testo unico dell'edilizia, cioè il d.P.R. 380/2001 ove si rinvencono riferimenti espliciti alla rigenerazione urbana, con l'obiettivo preciso di promuovere e semplificare i processi di recupero e di riutilizzo dell'esistente.

¹⁹ V. art. 1, c. 2 del d.l. 14/2017, come convertito con modificazioni con l. n. 48/2017. Con riguardo alle origini di tale concetto, sia consentito rinviare T.F. GIUPPONI, *Introduzione*, in T.F. GIUPPONI, G.G. NOBILI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata. Commento al d.l. 14/2017 convertito in Legge n. 48/2017, con le novità introdotte con d.l. 113/2018 convertito in Legge n. 132/2018*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 9 e ss.

²⁰ Art. 2 del d.l. n. 14/2017.

²¹ V., in particolare, il punto 7.

²² V. punto 1 delle Linee Guida, per come approfondito al successivo punto 6.

dell'abitare, di cui alla l. 160/2019 (legge di bilancio 2020) volto alla riduzione del disagio abitativo predisposto sul modello delle c.d. *smart cities*²³. In questi termini, un primo intervento che si potrebbe definire comprensivo delle molteplici finalità perseguite per il tramite di procedimenti di rigenerazione urbana si ha soltanto con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (nel prosieguo anche PNRR) al cui interno – e tralasciando in questa sede l'esame delle peculiarità che connotano il documento in questione²⁴ – in risposta alla crisi economica che si è determinata per la pandemia da Covid-19 e alla luce delle indicazioni dell'Unione Europea, si è dato ampio spazio alla rigenerazione urbana. *Ivi*, invero, i processi di rigenerazione urbana – al di là del riferimento alla stessa nel paragrafo dedicato alla buona amministrazione²⁵ – sono collocati soprattutto nella missione 5 volta alla promozione della inclusione e coesione sociale²⁶.

²³ In particolare, art. 1 co. 437: «al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali, è promosso il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, di seguito denominato "Programma". Il Programma è finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione Europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City)».

²⁴ Hanno affrontato la questione, tra gli altri, M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, 8-9, 2021, pp. 1025-1033; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, pp. 235-261. V., anche, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, pp. iv-xiii.

²⁵ PNRR, p. 47. Il riferimento alla rigenerazione urbana compare anche in relazione alle ulteriori riforme da intraprendere: «Da ultimo, in conformità agli obiettivi europei, il Governo si impegna ad approvare una legge sul consumo di suolo, che affermi i principi fondamentali di riuso, *rigenerazione urbana* e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola».

²⁶ Si v., in particolare, il dettaglio della missione 5 con riguardo alla rigenerazione urbana e all'*housing* sociale, Investimento 2.1, p. 216 del PNRR: «Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale. L'investimento è finalizzato a fornire ai Comuni (con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) contributi per investimenti nella rigene-

In queste sedi, si legge, la rigenerazione urbana è strumento di inclusione e coesione sociale, con la conseguenza che gli interventi volti alla riqualificazione dell'urbano devono mirare in massima parte a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale. In particolare, attraverso investimenti puntuali per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, sono promosse azioni quali la manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche già esistenti a fini di interesse generale, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive²⁷.

La stretta connessione che sussiste tra la rigenerazione del territorio urbano e la promozione della inclusione sociale e della sicurezza urbana emerge chiaramente anche dalla lettura dell'investimento 2.3, "Programma innovativo della qualità dell'abitare", ove l'obiettivo perseguito è diretto alla realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica al fine di ridurre le difficoltà abitative e con l'obiettivo di una riqualificazione delle aree degradate. Tra gli obiettivi indicati nel PNRR si rinvengono la riqualificazione dell'*housing* sociale, la ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, la mitigazione

razione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. Questo obiettivo può essere raggiunto attraverso la stabilità delle regole di finanza pubblica e i contributi diretti agli investimenti. L'investimento può riguardare diverse tipologie di azione, quali: manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile».

²⁷ V. la missione "M5C2.2 rigenerazione urbana e housing sociale" e, in particolare, l'investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, p. 213 del PNRR.

della carenza abitativa e l'aumento della qualità ambientale, l'inclusione e il benessere urbano.

Questi intenti hanno oggi trovato, peraltro, compiuta disciplina – in termini di indicazioni puntuali sotto il profilo della applicazione e dei finanziamenti stanziati – in norme di rango primario e secondario. In tal senso, con specifico riguardo alla missione volta alla promozione della inclusione sociale per il tramite di progetti di rigenerazione urbana, deve farsi riferimento al d.l. n. 152/2021, convertito con l. n. 233/2021, in particolare agli articoli 20 e 21, per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e, nel secondo caso, per le Città metropolitane, con l'avvio dei c.d. Piani urbani integrati²⁸.

I predetti finanziamenti rappresentano gli strumenti volti alla promozione di progetti a carattere generale destinati al recupero di aree e strutture pubbliche, oltre che al miglioramento del decoro urbano e, più in generale, del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso lo sviluppo di servizi culturali, educativi, sportivi e della sicurezza dei residenti²⁹.

Ancora, e con riguardo alla promozione della qualità dell'abitare, con decreto ministeriale n. 383 del 7 ottobre 2021 sono stati approvati gli elenchi dei beneficiari delle proposte presentate da Regioni, Comuni e Città Metropolitane, per l'attuazione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PinQuA).

²⁸ Attraverso questo investimento vengono assegnate risorse alle città metropolitane (quali enti destinatari dei fondi e competenti per i relativi procedimenti) al fine precipuo di promuovere l'inclusione sociale, ridurre l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, nonché sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico.

²⁹ Per maggiori approfondimenti sia consentito rinviare al sito ufficiale del Governo sul monitoraggio del PNRR: italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html. A tale linea di azione va aggiunta anche il finanziamento di progetti di rigenerazione urbana per promuovere l'inclusione sociale attraverso l'attivazione di un Fondo Tematico BEI. La peculiarità risiede nella tipologia di finanziamento adottata. Infatti, si prevede, una dotazione finanziaria in favore di un cosiddetto Fondo tematico (Fondo di Fondi), in collaborazione con la Banca europea degli Investimenti, per favorire l'intervento del privato al fine di sostenere la transizione digitale e ecologica (v. italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati-fondo-di-fondi-della-bei.html).

Tale progetto, che si inserisce in un percorso generale di promozione della qualità dell'abitare e di edilizia residenziale pubblica, viene potenziato attraverso il PNRR. L'obiettivo è quello di fornire alloggi pubblici al fine di ridurre le difficoltà abitative e di riqualificare, al contempo, le aree degradate³⁰.

A questo articolato intreccio di atti, qui soltanto accennato, che vede anche la sovrapposizione di norme afferenti a fonti di rango diverso, si deve sommare la varietà di leggi regionali e regolamenti locali adottati di volta in volta dagli enti territoriali in tema di rigenerazione urbana. Le Regioni, nel tempo, si sono dotate – spesso attraverso norme di rango primario – di un'autonoma disciplina volta alla promozione dei procedimenti di rigenerazione urbana (Tabella 1)³¹.

Dalla lettura dei menzionati testi legislativi, con particolare riferimento alla funzionalizzazione della rigenerazione urbana in chiave sociale, può affermarsi come essa sia diffusamente presente negli stessi, a testimonianza dell'assunto per il quale ai processi di riqualificazione e recupero urbano – specie in zone degradate – si accompagnano fenomeni di promozione e inclusione sociale, i cui effetti positivi si dimostrano anche in termini di sicurezza integrata.

2.1. *Brevi cenni sul disegno di legge in discussione alle Camere volto alla individuazione di una comune disciplina della rigenerazione urbana: oggetto, finalità, strumenti*

Il testo di iniziativa parlamentare, “Misure per la rigenerazione urbana” (A.S. 1131 e abbinati, presentato l'11 marzo 2019) attualmente in discussione in sede referente al Senato, in Com-

³⁰ Per approfondimenti, si v. la descrizione in italiadomani.gov.it/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html.

³¹ Nella tabella riepilogativa sono escluse le disposizioni puntuali inserite in atti non conferenti. Si è pertanto scelto di inserire solo le norme contenute in atti che si occupano di rigenerazione urbana in senso organico. Tale ricerca è aggiornata al 10 marzo 2022 e il motore impiegato è *Normattiva*.

TABELLA 1. Sintesi delle leggi regionali

Regione	Legge regionale / Regolamento	Riferimenti espressi a finalità sociali
Regione Lombardia	Legge Regionale 26 novembre 2019, n. 18 recante “Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali”	Sì
Regione Marche	Legge Regionale 1 luglio 2021, n. 14 recante “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e attività edilizia. Modifiche alla legge regionale 23 novembre 2011, n. 22 e alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22”	Sì, si rinviengono anche riferimenti espressi alla <i>sicurezza</i> (v. art. 2. Comma 2 che aggiunge la lett. b <i>bis</i>) al comma 1 dell’art. 11, l.r. 23 novembre 2011, n. 22).
Regione Veneto	Legge regionale 30 giugno 2021, n. 19 recante “Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il bilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – ‘Veneto cantiere veloce’”	
Regione Piemonte	Legge regionale 4 ottobre 2018, n. 16 recante “Misure per il riuso, la riqualificazione dell’edificato e la rigenerazione urbana”	Sì
Regione Liguria	Legge regionale 29 novembre 2018, n. 23 recante “Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo”	Sì
Regione Lazio	Legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 recante “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”	Sì
Regione Puglia	Legge Regionale 29 luglio 2008, n. 21 recante “Norme per la rigenerazione urbana”	Sì, si rinviengono anche riferimenti espressi alla <i>sicurezza</i> (v. art. 17, lett. b).
Regione Emilia-Romagna	Legge Regionale 29 dicembre 2020, n. 14 recante “Misure urgenti per promuovere la rigenerazione urbana dei centri storici, favorire gli interventi di qualificazione edilizia che beneficiano delle agevolazioni fiscali di cui all’articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e recepire le norme di semplificazione in materia di governo del territorio di cui al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76”; Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24, recante “Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio”	Sì
Regione Toscana	Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65, recante “Norme per il governo del territorio”, in particolare l’Articolo 125.	Sì

missione Territorio, ambiente, beni ambientali³², definisce la rigenerazione urbana come quell'insieme di azioni volte alla «trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi», in via prioritaria da effettuarsi su immobili caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale ovvero socio-economico, «che non determinino consumo di suolo o, comunque, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, determinino un “saldo zero” di consumo di suolo anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la de-impermeabilizzazione, la bonifica, nonché l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana»³³.

Sono degradate, e gli interventi pertanto acquisiscono ordine prioritario, quelle «aree e [...] complessi edilizi caratterizzati da scarsa qualità sotto il profilo architettonico e urbanistico e da incongruenza con il contesto paesaggistico-ambientale o urbanistico e inadeguati da un punto di vista della sicurezza statica, dell'antisismicità, dell'efficienza energetica e dell'impatto ambientale»; sono egualmente considerate degradate quelle «aree e [...] complessi edilizi caratterizzati da abbandono, pericolosità sociale, sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili esistenti o, comunque, di impropria o parziale utilizzazione degli stessi; le aree e i complessi edilizi connotati da condizioni di compromissione degli equilibri ecosistemici dovute a inquinamenti, antropizzazioni, squilibri degli habitat, mancata manutenzione del territorio ovvero da situazioni di rischio individuati con gli strumenti di pianificazione»³⁴.

Tra le tante finalità perseguite attraverso il predetto disegno di legge si richiamano – per i fini che ci occupano – il miglioramento della «qualità della vita, nei centri storici come nelle periferie, con l'integrazione funzionale di residenze, attività economiche, servizi

³² I dati sono aggiornati al 15 marzo 2022, v. il link al sito del Senato: www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=18&id=1341672&part=doc_dc.

³³ Art. 2, comma 1, lett. b) del disegno di legge.

³⁴ Art. 2, comma 1, lett. j) del disegno di legge.

pubblici e commerciali, attività lavorative, tecnologie e spazi dedicati al *coworking* e al lavoro agile, servizi e attività sociali, culturali, educativi e didattici promossi da soggetti pubblici e privati, nonché spazi e attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze delle persone con disabilità» e la promozione di interventi di edilizia residenziale sociale anche per finalità di coesione sociale³⁵.

In tale ambito, tra l'altro, i Comuni assumono un ruolo di preminente importanza anche alla luce delle loro funzioni in materia di pianificazione urbanistica e servizi sociali. Nel merito, il disegno di legge affida ai Comuni, previo censimento degli edifici, pubblici e privati non utilizzati, abbandonati o collabenti, una nuova funzione di Programmazione comunale di rigenerazione urbana. Essa viene definita all'articolo 5 del disegno di legge come lo strumento attraverso cui gli enti locali individuano gli obiettivi generali che s'intendono perseguire.

2.2. *Gli strumenti locali di promozione e attuazione della rigenerazione urbana: cenni al caso di Bologna*

In dottrina, è stata riconosciuta la funzione di apripista alla disciplina dettata dal Comune di Bologna in punto di rigenerazione urbana³⁶. Ciò soprattutto sotto il profilo degli strumenti locali volti a promuovere la partecipazione attiva della comunità ai processi decisionali degli organi di governo in riferimento al recupero e alla gestione di beni. Invero, già nel 2014 il Comune di Bologna adottava il *Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*³⁷, tuttora in vigore e che si occupa per lo più di attivare pro-

³⁵ V. lett. f) e i) dell'articolo 1 disegno di legge.

³⁶ F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO e F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 65 ss.

³⁷ Regolamento modificato con OdG n. 223 PG n. 9961/2018. Il testo in vigore è consultabile al seguente link: www.comune.bologna.it. Sul punto, è utile l'esemplificazione concreta che si rinviene in L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarie-*

cedimenti di partecipazione e condivisione pubblico-privato con riguardo alla cura di beni comuni e che si sostanziano in patti tra l'ente locale e il "cittadino attivo"³⁸.

Si distingue da esso l'insieme di regole e norme urbanistiche previste a livello locale sulla rigenerazione urbana integrata. Queste debbono rinvenirsi primariamente negli strumenti di pianificazione a carattere comunale e sovracomunale. Pertanto, per consegnare al lettore un quadro organico dell'attuale disciplina locale in punto di rigenerazione urbana, si ritiene utile principiarsi dall'esame del Piano urbanistico generale (nel prosieguo anche PUG) entrato in vigore il 29 settembre 2021. Il PUG, richiamando la legge regionale n. 24/2017³⁹, promuove i processi di rigenerazione urbana qualificando gli stessi come quell'insieme di interventi di «riuso e rigenerazione urbana [che] contribuiscono al processo di rigenerazione della città esistente, permettendo di raggiungere progressivamente gli obiettivi del Piano, riferiti a Resilienza e ambiente, Abitabilità e inclusione, Attrattività e lavoro [...]. Il processo si confronta con la rigenerazione della città esistente. La rigenerazione è una necessità, ma anche l'opportunità di avviare un processo continuo [...] che può dare un nuovo slancio culturale, economico e sociale alla città se accanto agli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica viene avviato un processo di rigenerazione sociale. L'integrazione di progettazione urbanistica, innovazione sociale, investimenti immobiliari, in parti urbane in cerca di nuovi usi e significati, permette di immaginare una città sempre

tà orizzontale, in F. DI LASCIO e F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 134-137 ove sono ripercorse e descritte le vicende (anche giudiziarie) afferenti al patto di collaborazione di Via Petroni.

³⁸ La rigenerazione dei beni comuni urbani è la finalità del menzionato regolamento.

³⁹ V. art. 30, c. 1 lett. a) della l. regionale n. 24/2017: il PUG «[...] stabilisce la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, con particolare riguardo ai processi di riuso e di rigenerazione urbana». La legge affida a quest'ultimo il compito di delineare «le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni» (v. art. 31, c. 1 della l. regionale n. 24/2017).

più policentrica e policulturale. I progetti di rigenerazione creano nuove infrastrutture sociali, nuovi valori, per innovare lo spazio e la società»⁴⁰.

Anche la Città metropolitana di Bologna, nel Piano strategico metropolitano del 2018, investe sui procedimenti di rigenerazione urbana, non soltanto ricomprendendo i procedimenti di recupero e riuso dell'esistente in una delle politiche strutturali espresse nel menzionato piano, ma prevedendo, al contempo, un innovativo fondo perequativo metropolitano (di cui all'art. 41 c. 5 della l. regionale n. 24/2017 e al Regolamento per la gestione del fondo perequativo metropolitano)⁴¹. Al fine di rendere effettive le espressioni di principio e le strategie promosse nella pianificazione a livello metropolitano, la Città metropolitana di Bologna ha istituito una piattaforma digitale volta a far incontrare le domande e le offerte in punto di rigenerazione urbana⁴².

Le finalità e gli obiettivi locali, come descritti negli strumenti di pianificazione richiamati, sono espressione di una visione integrata della rigenerazione urbana non limitata ai soli aspetti prettamente

⁴⁰ V. PUG di Bologna, *Disciplina di Piano*, p. 13 e ss., consultabile al seguente link: dru.iperbole.bologna.it/piano-urbanistico-generale.

⁴¹ Tale previsione risponde a quanto stabilito dalla l. regionale n. 24/2017, all'art. 41 c. 5 con riguardo al PTM della Città metropolitana di Bologna: «Nel rispetto dei dimensionamenti complessivi di superficie territoriale consumabile di cui all'articolo 6, comma 1, compete al PTM l'assegnazione ai Comuni o loro Unioni di quote differenziate della capacità edificatoria ammissibile, secondo criteri di perequazione territoriale, previa verifica della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti. A tale scopo è istituito il fondo perequativo metropolitano, nel quale confluisce una quota, comunque non superiore al 50 per cento, delle risorse che derivano nei Comuni del territorio metropolitano dagli oneri di urbanizzazione secondaria, dal contributo straordinario e dalle monetizzazioni delle aree per dotazioni territoriali. Il PTM regola le modalità di gestione ed erogazione delle risorse del fondo, prevedendo la corresponsione dei suoi proventi a favore dei Comuni cui è riconosciuta una minore capacità edificatoria complessiva, di quelli che subiscono significativi impatti negativi dalla realizzazione di nuove urbanizzazioni nel territorio di altri Comuni e di quelli il cui territorio, soggetto a specifici vincoli paesaggistici e ambientali, fornisce significativi servizi ecosistemici alla comunità metropolitana. Il PTM può inoltre stabilire che una quota dei proventi derivanti dal contributo di costruzione dovuto per gli insediamenti ad alta attrattività di cui al comma 6, lettera d), sia destinata alla realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici di rilievo metropolitano o intercomunale, anche al di fuori dei territori comunali interessati dagli insediamenti».

⁴² V. www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione.

urbanistici e ambientali, ma volta ad abbracciare – come più volte precisato in questo scritto – anche finalità prettamente sociali, la cui promozione ha spesso come conseguenza il raggiungimento di una maggiore sicurezza.

Infine, dal punto di vista più propriamente concreto, pare utile richiamare alcune iniziative di rigenerazione urbana integrata adottate negli ultimi tempi a Bologna e riconducibili ai finanziamenti attivati in applicazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza⁴³. Con riguardo ai Piani urbani integrati, come promossi nel PNRR, la Città metropolitana di Bologna ha selezionato quattro proposte relative a interventi territoriali a rilievo metropolitano o, comunque, sovracomunale, destinate alla implementazione e alla promozione della cultura e della conoscenza⁴⁴.

Oltre a questi, meritano di essere ricordati anche quelli con finalità socio-culturale. Così sono stati finanziati anche progetti a finalità residenziale e riguardanti Villa Aldini, il Teatro Comunale, l'ex Parcheggio Giuriolo e la riqualificazione di due corti residenziali in zona Cirenaica per finalità di edilizia residenziale pubblica⁴⁵. Un ul-

⁴³ Tra questi vale la pena richiamare il Progetto di riqualificazione degli spazi aperti del comparto di edilizia residenziale pubblica denominato “quadrilatero” ricompreso tra le vie Malvasia, Pier De’ Crescenzi, Casarini e dello scalo, da adibire ad uso pubblico denominato “Parco della resilienza” (v. www.comune.bologna.it/notizie/progetto-riqualificazione-malvasia-scalo; www.fondazioneinnovazio-neurbana.it/spazi-3/45-uncategorised/2391-riqualificazione-del-quadrilatero-scalo-malvasia-consegnato-e-approvato-il-progetto-definitivo-della-rigenerazione-del-parco; www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=61dc2cacabb5ad0099e7c244).

⁴⁴ Rigenerare con la conoscenza la Grande Bologna (Comune di Bologna)”, il progetto “Il Futuro dell’Osservanza - Polo della Conoscenza, Scienza e Ricerca (Nuovo Circondario Imolese)”, il “Centro di ricerca ENEA Brasimone: per una maggiore attrattività dell’Appennino” (relativo alla Unione dei Comuni dell’Appennino Bolognese) e, infine, “Rigenerazione dell’area industriale dismessa Ex-Cartiera Burgo di Marzabotto (insistente sul territorio dell’Unione dei Comuni dell’Appennino Bolognese)”. Per approfondimenti si v. www.bolognametropolitana.it/Engine/RAServePG.php/P/27761BOM0100.

⁴⁵ Da tale ultimo progetto, il Comune di Bologna ipotizza di ricavare 136 appartamenti, i cui lavori dovranno finire entro l’anno 2026. Per approfondimenti, sia consentito rinviare alla consultazione del relativo comunicato stampa: www.comune.bologna.it/notizie/pnrr-50-milioni-progetti. Accanto ai menzionati progetti, deve farsi riferimento anche alla riqualificazione delle aree adiacenti alla ferrovia dei treni attraverso i Piani urbani integrati, v. www.comune.bologna.it/notizie/riqualificazione-aree-ferroviarie.

teriore progetto di rigenerazione urbana integrata si rinviene nella promozione di nuove Case di comunità.

3. *Brevi riflessioni conclusive: la rigenerazione urbana integrata tra inclusione sociale e sicurezza urbana*

Le considerazioni svolte consentono di affermare – senza mancare di sottolineare la necessità di ulteriori approfondimenti e studi a carattere multidisciplinare – come i procedimenti di rigenerazione urbana comportino, sovente, ricadute positive in punto di promozione della inclusione sociale; si pensi, in tal senso, soprattutto a quei progetti rivolti alle periferie e al recupero di beni inutilizzati, alla creazione di presidi sociali e sanitari, come case della salute e biblioteche di quartiere. Tale esemplificazione, insieme allo studio della prassi che andrà formandosi anche negli anni a venire, consentono allo studioso di (tentare) di astrarre i singoli casi per comprenderne le ricadute sul piano teorico, con precipuo riguardo a due obiettivi tra loro interconnessi: promozione della inclusione sociale e tutela integrata della sicurezza urbana. Del resto, non può tacersi come in molti degli atti richiamati ed esaminati, si possono già riscontrare chiari obiettivi volti alla promozione della inclusione sociale.

Oggi, grazie all'adozione del PNRR, le procedure di rigenerazione urbana possono rappresentare, quindi, il naturale proseguimento di quelle finalità sociali già espresse nell'anzidetto impianto normativo. Ciò anche in chiave di promozione della sicurezza urbana integrata. In questi termini, negli anni che seguiranno ci sarà modo di valutare in maniera compiuta i progressi raggiunti in termini di inclusione sociale.

Nel contesto così descritto, va, infine, rimarcato come la 'sicurezza' rientri tra gli indicatori di Benessere equo sostenibile (BES)⁴⁶

⁴⁶ Per approfondimenti cfr. C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere Equo e Sostenibile: il punto sulla situazione italiana*, in *Amministrazione in Cammino*, 23 novembre 2017, consultabile al seguente link: www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2017/11/Bergonzini.pdf e C. BERGONZINI, *Valutare il benessere: inizia la stagione dell'indicatore equo e sostenibile (BES)?*, in *La Costituzione.info*, 5 gennaio 2018, in www.lacostituzione.it.

elaborati dall'ISTAT, i cui connotati generali vengono definiti anche con riguardo alla percezione del degrado sociale e ambientale⁴⁷. È allora ancor più chiaro come sia inscindibile il legame che oramai connette l'inclusione sociale e la promozione della sicurezza urbana attraverso il recupero e la riqualificazione dell'esistente.

info/index.php/2018/01/05/valutare-il-benessere-inizia-la-stagione-dellindicatore-equo-e-sostenibile-bes/.

⁴⁷ Nell'ultimo Rapporto ISTAT sui BES si legge: «Emergono differenze significative nel livello di sicurezza percepito dalla popolazione rispetto alla dimensione del comune di residenza: si sentono più sicure, percepiscono un minor rischio di criminalità e dichiarano un minor degrado sociale e ambientale le persone residenti nei comuni fino a 2.000 abitanti, rispetto a quelle residenti nei comuni di grandi dimensioni. Nei comuni fino a 2.000 abitanti la quota di persone di 14 anni e più che si dichiarano molto o abbastanza sicure quando camminano al buio da sole nella zona in cui vivono è 20 punti percentuali più alta rispetto a quella riscontrata nei comuni centro delle aree di grande urbanizzazione (73,5% contro 53,4%)» (v. Rapporto BES 2021 www.istat.it/it/files//2021/03/7.pdf).

SICUREZZA INTEGRATA E VIOLENZA DOMESTICA.
PREVENTION, PROTECTION, PROSECUTION:
I DATI DELLA STATISTICA UFFICIALE PER LEGGERE
LA CONVENZIONE DI ISTANBUL

*Maria Giuseppina Muratore**

SOMMARIO: 1. L'importanza delle statistiche sulla violenza contro le donne nel contesto internazionale. – 2. L'approccio olistico alla misurazione della violenza di genere. – 3. *Prevention*: le fonti e i numeri. – 3.1. Le fonti. – 3.2. Spunti di riflessione. – 4. *Protection*: le fonti e i numeri. – 4.1. Le fonti. – 4.2. Spunti di riflessione. – 5. *Prosecution*: le fonti e i numeri. – 5.1. Le fonti. – 5.2. Spunti di riflessione. – 6. Conclusioni.

1. *L'importanza delle statistiche sulla violenza contro le donne nel contesto internazionale*

La convenzione di Istanbul del 2011 (*Convenzione del Consiglio di Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*¹) ha posto una pietra miliare rispetto all'importanza della misurazione della violenza contro le donne, ribadendo all'articolo 11 l'importanza dei dati statistici finalizzati a conoscere la diffusione del fenomeno, ma anche delle cause che lo determinano, così come della risposta dello Stato rispetto agli autori della stessa. Tuttavia, già dal 1989 la *Convenzione per l'eli-*

* Esperta di violenza di genere, ISTAT.

¹ COUNCIL OF EUROPE, *Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, 12 aprile 2011.

minazione della discriminazione contro le donne (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women - CEDAW) aveva enfatizzato il legame tra dati statistici e politiche per la predisposizione e il monitoraggio delle politiche utili ai fini del cambiamento.

La crescita di sensibilità sull'importanza dei dati statistici è visibile nelle raccomandazioni generali: le *General Recommendation* (GR) - GR 12 e GR 19 del 1992, incoraggiano lo studio della prevalenza della violenza contro le donne, delle cause e degli effetti della violenza di genere, nonché l'efficacia delle misure per prevenirla e combatterla; la GR 35 del 2017 richiede ai Paesi di definire un sistema che regolarmente raccolga, analizzi e diffonda anche i dati giudiziari, includendo in essi anche i dati sugli ordini di restrizione. Si parla per la prima volta di analizzare la relazione tra la vittima e l'autore della violenza, identificare le caratteristiche socio-demografiche dei soggetti coinvolti ed i profili di rischio, al fine di comprendere cosa funzioni o meno delle misure intraprese e eventualmente modificarle².

La Convenzione di Istanbul (ratificata dall'Italia nel 2013) però sistematizza un approccio complessivo alla violenza di genere, definisce la violenza contro le donne in quanto donne, guarda alle cause della violenza radicate nella cultura dei Paesi, richiama la necessità di creare un nuovo *framework* per combattere e prevenire la violenza contro le donne e concretamente introduce i tre assi portanti per combatterla: la prevenzione della violenza, la protezione della vittima, la persecuzione degli autori dei reati.

2. *L'approccio olistico alla misurazione della violenza di genere*

È questo il nuovo contesto a cui l'Italia si ispira nei diversi piani antiviolenza, sulla violenza maschile contro le donne³, e da cui scaturiscono nuove norme e politiche. È questo il contesto che permet-

² Per un maggiore approfondimento si veda M.G. MURATORE, *Il contributo dei dati statistici alle politiche sulla violenza di genere*, in *Sicurezza e Scienze sociali*, VIII, 3, 2020.

³ Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 e Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023.

te di guardare alla tematica della violenza in modo organico e in tutte le sue dimensioni.

Questa *rivoluzione* ha coinvolto anche l'ambito statistico: nel 2016, l'ISTAT ha siglato un Protocollo d'Intesa con il Dipartimento per le Parti opportunità presso la Presidenza del Consiglio (DPO) e un Accordo attuativo nel 2017, che è parte integrante di quanto stabilito nei piani strategici contro la violenza nell'Asse Assistenza e Promozione. L'attenzione non è solo alla misurazione della diffusione della violenza contro le donne e delle sue conseguenze, ma coinvolge la ricerca delle cause, il sostegno e la protezione delle vittime, il contrasto della violenza da parte delle autorità competenti e il risvolto giuridico per gli autori della violenza. Servono dati utili alla progettazione di politiche adeguate, per sradicare e combattere la violenza di genere, per proteggere le vittime, supportandole nel gestire la violenza subita e nell'uscire dalla violenza, e per aiutarle a re-integrarsi. I dati statistici sono essenziali per creare e monitorare le politiche di genere, ma non tutti assolvono adeguatamente a questa funzione. I dati devono raccontare la violenza di genere in modo intellegibile e chiaro (accessibili) ed essere utili a far emergere il fenomeno (pertinenti); devono essere completi e offrire una visione articolata del tema (esaustivi); devono essere raccolti con regolarità (regolari) e tempestività (tempestivi); devono conformarsi a *standard* metodologici di qualità (rigorosi); devono essere confrontabili sul territorio nazionale e possibilmente internazionale (armonizzati).

Per ottenere questi risultati è necessario un approccio integrato alla conoscenza del fenomeno, che metta in relazione i produttori della statistica ufficiale, e le loro competenze metodologiche, con le istituzioni nazionali, quelle locali e con il privato sociale. È altresì importante creare e adottare un linguaggio comune, superare la diffidenza e la difesa del proprio modo di agire, modificare le fonti per renderle "parlanti" dal punto di vista statistico, in una parola, far crescere la "sensibilità statistica".

In quest'ottica è necessario sviluppare e rafforzare la relazione tra utilizzatori e produttori di dati: il lavoro di rete è decisivo per riconoscere i bisogni emergenti, misurarli, trovare le soluzioni per colmare i *gap* informativi e tradurre queste in *input* politici.

TABELLA 1. Le rilevazioni a supporto della violenza di genere, parte del Sistema Integrato sulla violenza contro le donne

Tipo di indicatori	Tipo di fonte	Periodicità	Stato di attuazione	Istituzione
<i>Prevention</i>				
Presenza e tipo di stereotipi di genere nella popolazione adulta	Indagine campionaria (modulo) sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza nella popolazione adulta	Triennale	Effettuata	I ^{STAT} , in Accordo con il DPO
Presenza e tipo di stereotipi di genere tra gli studenti	Indagine campionaria (modulo) sugli stereotipi di e sulla violenza di genere nella popolazione giovanile	Periodica	In progettazione	I ^{STAT} , in Accordo con il DPO
<i>Sentiment analysis</i> sulla violenza di genere e gli stereotipi di genere sui social	Rilevazione sulla violenza di genere e sugli stereotipi di nei canali social (twitter, instagram, facebook e nel web)	Continua	In corso	I ^{STAT} , in Accordo con il DPO
Presenza, frequenza e tipologia di violenza sommersa e non, subita dalle donne, gravità, dinamica, conseguenze e caratteristiche della violenza, fattori di rischio, costi della violenza contro le donne	Indagine campionaria sulla sicurezza delle donne (a)	Periodica	Effettuata	I ^{STAT} , in Accordo con il DPO
Presenza, frequenza, gravità, caratteristiche delle molestie sessuali e i ricatti sessuali sul lavoro	Indagine campionaria sulla sicurezza dei cittadini (b)	Periodica	Effettuata	I ^{STAT}
<i>Protection</i>				
Servizi offerti alle sopravvissute, tipologia dell'utenza, stili organizzativi dei servizi specialistici, tipologia delle figure professionali, formazione delle operatrici, tipi di finanziamenti	Rilevazione sulle prestazioni e servizi offerti dai Centri Antiviolenza (CAV)	Annuale	Effettuata	I ^{STAT} e Regioni, in Accordo con il DPO
Rilevazione sulle prestazioni e servizi offerti dalle Case rifugio	Rilevazione sulle prestazioni e servizi offerti dalle Case rifugio	Annuale	Effettuata	I ^{STAT} e Regioni, in Accordo con il DPO

Caratteristiche demografiche, sociali ed economiche delle donne che iniziano un percorso di uscita dalla violenza presso i CAV, tipi di violenze subite, fattori di rischio, caratteristiche degli autori, efficacia del percorso	Rilevazione sull'utenza dei Centri antiviolenza	Annuale	In corso	ISTAT e Regioni, in Accordo con il DPO
Richieste di aiuto al numero di pubblica utilità; motivazione della chiamata; tipo di violenza; caratteristiche socio-demografiche delle vittime e degli autori della violenza	Rilevazione delle chiamate al Numero di Pubblica utilità 1522	Trimestrale	Effettuata	Dipartimento per le Pari Opportunità
Accessi delle vittime di violenza al Pronto Soccorso; Ricoveri ospedalieri delle vittime di violenza contro le donne, caratteristiche delle vittime e del trauma, esiti e diagnosi	Rilevazione EMUR; Rilevazione delle Dimissioni ospedaliere (SDO)	Annuale	In corso	Ministero della Salute-ISTAT, su richiesta del DPO
Prosecution				
Denunce di violenza di genere contro le donne, segnalazioni di autori, caratteristiche socio-demografiche delle vittime e degli autori della violenza di genere contro le donne.	Rilevazione sui delitti, gli autori e le vittime di reato, Sistema di Indagine (SDI)	Annuale	In progettazione	Ministero dell'Interno-ISTAT, su richiesta del DPO
Omicidi di donne per tipo di relazione con l'autore, femminicidi.	Database operativo degli omicidi	Annuale	Effettuata	Ministero dell'Interno
Procedimenti per violenza di genere, numero di imputati e delle posizioni archiviate, caratteristiche degli imputati, luoghi della violenza; tempi processuali della fase istruttoria	Rilevazione dei procedimenti	Annuale	In progettazione	Ministero di Giustizia-ISTAT, su richiesta del DPO
Condannati per violenza di genere; tipo di sanzione; tempi processuali; i ricorsi in appello e in cassazione per violenza di genere; caratteristiche dei condannati	Casellario Giudiziale Centrale	Annuale	In progettazione	Ministero di Giustizia-ISTAT, su richiesta del DPO

(a) Questa rilevazione contribuisce anche alle aree della *prosecution* e della *protection*.

(b) Questa rilevazione contribuisce anche alle aree della *prosecution*.

Il sistema che l'ISTAT ha predisposto per la misurazione e il monitoraggio della violenza contro le donne è un sistema multi-fonte, frutto di sinergie con una pluralità di soggetti, in progressivo sviluppo e costante aggiornamento; i dati ne costituiscono la base, ma le analisi sono il prodotto veicolato sia verso il pubblico generale, costituito dai cittadini, sia verso quello specifico, come gli esperti di settore, gli accademici, le istituzioni e i politici. La struttura "architettonica" della banca dati è ispirata ai paradigmi della Convenzione di Istanbul, la prevenzione, la protezione, la perseguibilità. Per ogni ambito sono stati individuati gli indicatori necessari e conseguentemente sono state identificate, e nel caso non esistessero progettate, le fonti per misurarli (Tabella 1).

Si tratta, si potrebbe dire, di un approccio olistico alla violenza di genere, che comprende la conoscenza del fenomeno e delle sue cause radicate nella cultura e nella società, l'analisi del sistema di protezione ed accoglienza delle sopravvissute, la conoscenza del percorso giudiziario, dalla denuncia alla condanna, degli imputati per violenza di genere.

Il quadro informativo sulla violenza presenta già in sé una profonda novità, significa mettere a sistema la produzione dei dati, ma ancora mancano degli elementi importanti, come ad esempio la definizione della violenza di genere nei dati della polizia e della giustizia e la raccolta dei corrispettivi dati, così come ancora non sono stati predisposti gli elementi necessari per la valutazione di efficienza ed efficacia delle politiche sulla violenza di genere.

3. *Prevention: le fonti e i numeri*

3.1. *Le fonti*

I dati utili per lavorare sulla prevenzione sono raccolti attraverso le indagini sulla violenza contro le donne, che dovrebbero essere svolte ogni quattro anni⁴, e dalle indagini sugli stereotipi. Dalle prime è possibile raccogliere informazioni su prevalenza, incidenza,

⁴ L'Indagine sulla sicurezza delle donne è stata condotta dall'ISTAT nel 2006 e nel 2014 e sarà ripetuta nel 2022.

frequenza, tipologia e forme della violenza, entità del sommerso, ricorso ai servizi di aiuto, caratteristiche e dinamica della violenza, profili delle vittime e degli autori della violenza, gravità, conseguenze, costi della violenza, violenza assistita e subita dai figli delle vittime, fattori di rischio e cause della violenza. Questi ultimi aspetti sono però il fulcro di altre due indagini ISTAT completamente dedicate alla rilevazione degli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza sessuale nella popolazione adulta⁵ e negli studenti in età 11-19 anni, intervistati a scuola⁶.

Le indagini rilevano anche informazioni sulle opinioni in merito alle cause della violenza e sulla accettabilità della violenza nella coppia, nonché cercano di rappresentare le caratteristiche del genere maschile e di quello femminile che secondo i rispondenti dovrebbero contraddistinguere un maschio e una femmina.

Inoltre, dal 2020, sono monitorati i canali *social*, al fine di condurre la *sentiment* e la *emotion analysis*, sul tema della violenza di genere e degli stereotipi di genere per comprendere come si diversifica e muta la comunicazione nella sua dimensione virtuale e le reazioni a questa.

3.2. *Spunti di riflessione*

La realtà degli stereotipi di genere è ancora profondamente radicata. È pur vero che i dati disegnano un'Italia abbastanza variegata, in cui la maggioranza della popolazione adulta si è allontanata dagli stereotipi sui ruoli di genere, ma dove è presente una platea di persone che crede fortemente nelle differenze stereotipate di genere (il 22,4% si dichiara molto d'accordo con almeno uno stereotipo sui ruoli di genere rappresentati nella figura 1), platea che diventa più ampia tra gli anziani e le persone poco istruite. La preoccupazione è ancora più forte se si considera che non vi sono particolari differen-

⁵ Il Modulo sugli Stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza nella popolazione adulta è stata condotta nel 2018, come un modulo nell'Indagine Forze lavoro, e verrà ripetuto nel 2022.

⁶ Il Modulo sugli Stereotipi di genere e sulla violenza di genere nella popolazione giovanile - modulo nell'Indagine bambini e ragazzi, sarà effettuato nel 2023.

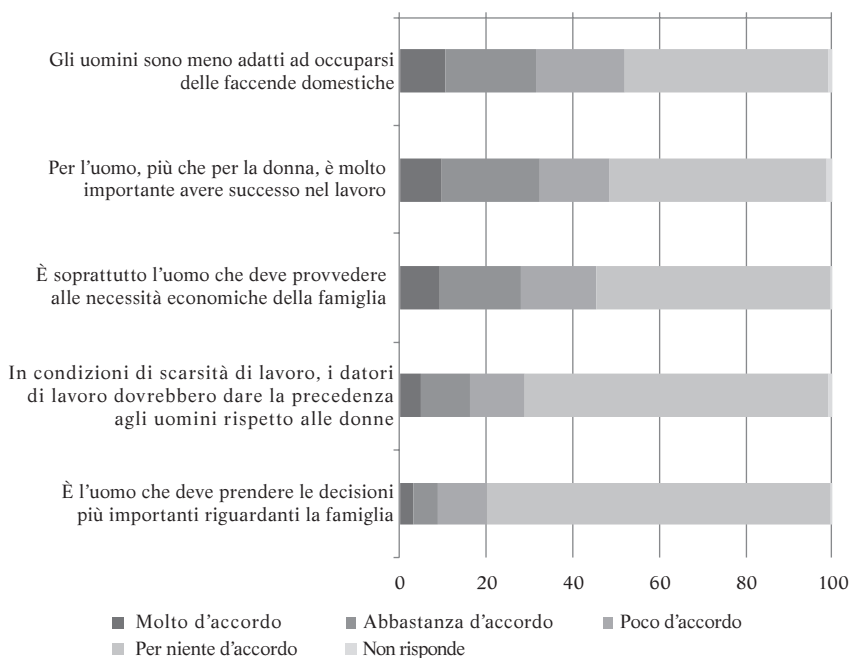


FIGURA 1. *Persone di 18-74 anni per grado di adesione con alcuni stereotipi sui ruoli tradizionali di genere, anno 2018 (valori percentuali).*

Fonte: ISTAT, *Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e sull'immagine sociale della violenza sessuale.*

ze tra maschi e femmine, sebbene le differenze di genere siano profondamente diverse nelle Regioni⁷.

La tolleranza verso la violenza è bassa: il 91% delle persone di 18-74 anni ritiene che non sia mai accettabile che «un ragazzo schiaffeggi la sua fidanzata perché ha civettato/flirtato con un altro uomo», il 92,3% che in una coppia ci scappi uno schiaffo ogni tanto, l'80,6% che un uomo controlli abitualmente il cellulare e/o l'attività sui *social network* della propria moglie/compagna.

Il controllo è però tollerato soprattutto tra i più giovani (si passa dal 17,7% del dato medio al 30,3% dei ragazzi di 18-29 anni e 27,1% delle ragazze della stessa fascia d'età), elemento questo di allarme, perché evidenzia la sottovalutazione da parte dei più giovani

⁷ Per un maggiore approfondimento si veda, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/stereotipi>.

(che sono anche i più assidui in rete) dei rischi del controllo all'interno della coppia, una delle componenti più pervasive della violenza psicologica, e spesso precursore della violenza fisica⁸.

Anche gli stereotipi sulla violenza sessuale sono ancora molto diffusi, il 54,6% della popolazione è molto o abbastanza d'accordo con almeno uno degli stereotipi sulla violenza sessuale considerati nell'indagine, che vengono riportati di seguito: il 39,3% della popolazione si dichiara molto o abbastanza d'accordo con l'affermare che «le donne che non vogliono un rapporto sessuale riescono a evitarlo», il 23,9% è d'accordo con l'affermazione che il modo di vestire può provocare una violenza sessuale, il 15,1% della popolazione ritiene che se una donna subisce una violenza sessuale quando è ubriaca o è sotto l'effetto di droghe sia almeno in parte responsabile e per il 10,3% della popolazione spesso le accuse di violenza sessuale sono false. Meno diffusa l'idea che «di fronte a una proposta sessuale, le donne spesso dicono no ma in realtà intendono sì» (7,2%), le donne serie non vengono violentate (6,2%) e l'affermazione che «un marito/compagno che obblighi la moglie/compagna ad avere un rapporto sessuale contro la sua volontà, non commette violenza» (1,9% della popolazione).

È preoccupante inoltre la relazione che emerge tra gli stereotipi sulla violenza sessuale, gli stereotipi sui ruoli di genere e la tolleranza verso la violenza: la percentuale di chi è d'accordo con almeno uno stereotipo sulla violenza sessuale, il 54,6%, raggiunge il 62,9% tra le persone che hanno stereotipi sui ruoli di genere e il 68,1% tra chi ritiene accettabile la violenza contro le donne.

L'applicazione dell'analisi multidimensionale ai dati permette di diversificare la popolazione in base al tipo di posizione assunta rispetto agli stereotipi sui ruoli di genere e sulla violenza sessuale, in un crescendo da posizioni poco o per nulla stereotipate a posizioni molto o abbastanza stereotipate, al tipo di consigli che offrirebbero a una donna che subisce violenza e ai diversi motivi cui imputare la violenza. Sono cinque in particolare i gruppi (*cluster*) che risultano

⁸ L'indagine sulla sicurezza delle donne mostra chiaramente questa relazione: l'indicatore della violenza dal partner attuale, pari al 5,2%, raggiunge il 41,1% se il partner ha un atteggiamento di svalorizzazione verso la propria compagna.

dalle analisi: due gruppi (il 36,3% degli intervistati) rappresentano gli individui con le convinzioni più stereotipate, 2 gruppi gli individui meno aderenti agli stereotipi (che costituiscono il 62%) e un ultimo, invece, si qualifica per l'indifferenza (1,8%). Ai primi due gruppi appartengono individui che presentano pochi o zero stereotipi sui ruoli di genere e la violenza sessuale, mentre si differenziano per i consigli che darebbero a una donna che subisce violenza. Dal punto di vista socio-demografico, sono associati con maggior frequenza gli individui con titolo di studio elevato, occupati, in maggior misura celibi e giovani, residenti in Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Liguria e Sardegna. Le donne sono più presenti in percentuale relativamente maggiore in questi due gruppi (poco più del 50% dei casi), ma è importante anche la presenza degli uomini.

Il quarto gruppo, il più piccolo (1,8%), raggruppa individui con posizione "indifferente" in quanto non forniscono opinioni sui possibili motivi della violenza, inoltre dichiarano di non sapere o non voler dare consigli alle eventuali vittime per non intromettersi. Più del 60% degli appartenenti a questo gruppo è di sesso maschile, mentre la classe di età più associata è 45-59 anni. La Regione che connota di più questo *cluster* è la Sicilia.

Il terzo e il quinto *cluster* rappresentano le tipologie di individui con più stereotipi. Il quinto gruppo, 8,5%, si caratterizza per le posizioni più estreme. Rispetto ai ruoli di genere, ritengono che all'uomo vada garantito il lavoro se si deve scegliere tra un uomo o una donna, anche perché è quest'ultimo che deve provvedere alle necessità economiche della famiglia. Ritengono la donna in parte responsabile delle violenze sessuali subite: se lei è vittima vuol dire che ha provocato o non è sufficientemente seria, se lei era sotto l'effetto di droghe o alcool ne è in parte responsabile e comunque spesso le denunce di violenza non sono vere. A ciò si aggiunga che se il partner pretende rapporti sessuali non è mai violenza e che considerano la violenza accettabile e normale nella relazione di coppia.

Il terzo gruppo (27,8%) ha posizioni un po' più sfumate rispetto al precedente, sebbene tra le risposte emergano che «avere successo sul lavoro è più importante per l'uomo», «l'uomo è meno competente nelle faccende domestiche», così come considerano accettabile che l'uomo controlli le attività sui *social* della partner. Se doves-

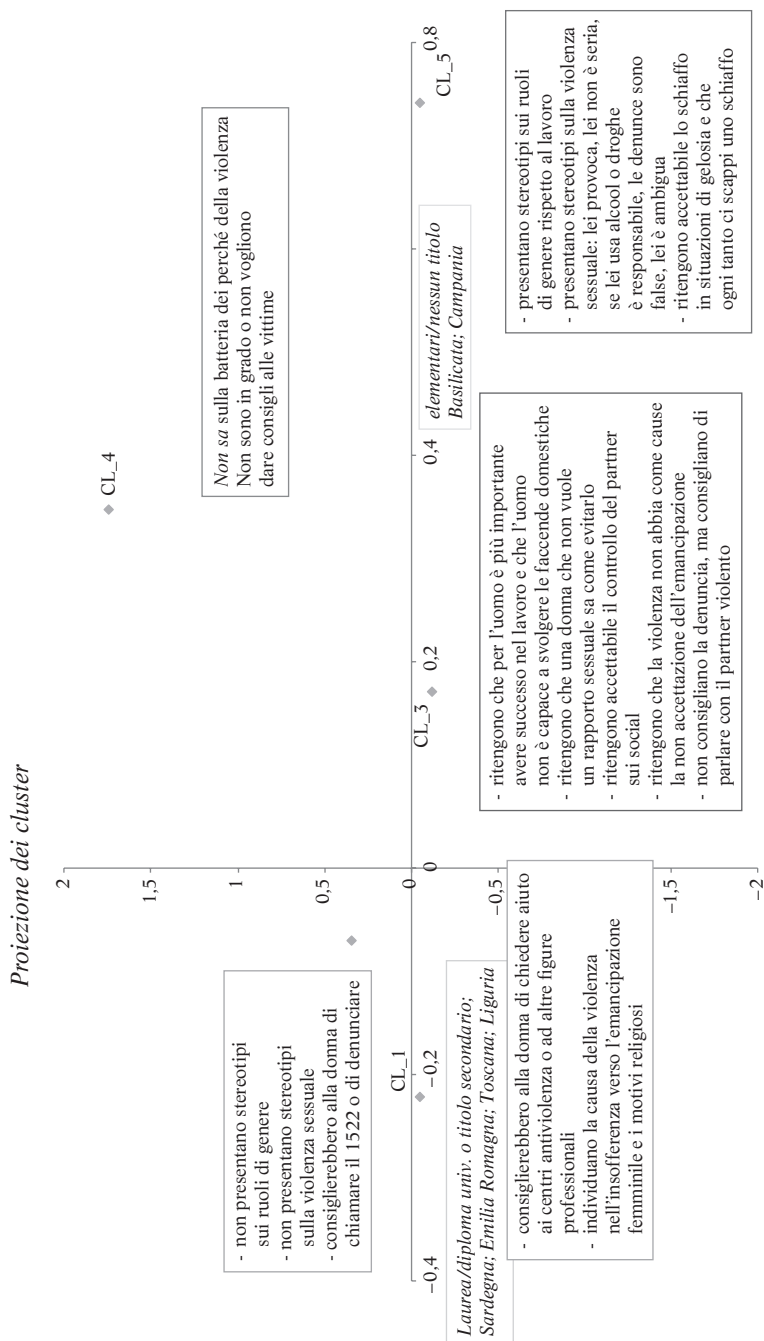


FIGURA 2. Risultati dell'analisi multidimensionale e dei gruppi
Fonte: ISTAT, *Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e sull'immagine sociale della violenza sessuale.*

sero dare un consiglio alle vittime suggerirebbero di parlarne con il proprio partner, ma non di denunciare l'accaduto. A questi due ultimi gruppi appartengono le persone che hanno un titolo di studio più basso, che sono coniugate e più grandi di età (quasi il 35% ha tra i 60 e i 74 anni) e uomini (oltre il 60% nel quinto gruppo). Il gruppo che presenta maggiori stereotipi è più diffuso tra i residenti in Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Basilicata.

Investire in prevenzione, significa quindi creare una nuova cultura di genere e la minore presenza di stereotipi tra le nuove generazioni e i più istruiti fa presupporre una maggiore capacità di ricezione di questi messaggi. È importante, inoltre, come si evince dai dati dell'indagine sulla violenza contro le donne, lavorare sulla consapevolezza, sulla presa di coscienza che la violenza è un reato e che è necessario uscirne.

I dati della rilevazione del 2014⁹ sottolineano alcuni messaggi chiave per la conoscenza della violenza di genere: la violenza è un fenomeno grave, diffuso e trasversale tra i diversi *status* sociali; le donne difficilmente guardano alla violenza subita come ad un crimine, ma frequentemente la considerano come solo "qualcosa che è accaduto", anche in presenza di ferite; la violenza da marito è più grave di quella perpetrata dal fidanzato; molte giovani che subiscono lo stupro dal fidanzato non lo riconoscono come reato; le donne spesso non parlano con nessuno della violenza subita e poche denunciano alle forze dell'ordine; la violenza si perpetua da genitori a figli; si è socializzati alla normalità della violenza; parlare della violenza aiuta per innescare processi di uscita, soprattutto se ci si rivolge alle istituzioni.

Tuttavia, tra le due indagini (2006 e 2014) il cambiamento è esistito ed è stato trainato dalle studentesse e le giovani donne, cosa che conferma l'importanza dell'investimento nella prevenzione primaria. In particolare, si è assistito ad un aumento di consapevolezza, è aumentata la richiesta di aiuto da parte delle donne, è diminuita la violenza psicologica e le forme meno gravi della violenza fisica e sessuale.

⁹ Per maggiori informazioni: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia>.

Nondimeno, alcuni aspetti sono ancora in preoccupante ritardo: la violenza assistita è in crescita tra le due indagini e non passa ancora il messaggio di quanto sia nocivo per i figli vivere in un ambiente dove si esercita la violenza contro la propria madre, con chiare conseguenze sulla persistente trasmissione intergenerazionale della violenza, manifestazione di quanto pesi il contesto culturale e i condizionamenti appresi. Dai dati emerge una chiara relazione tra avere assistito alla violenza tra i genitori o subito la violenza da bambini con la probabilità di subirla da adulti, nel caso delle donne, e di agirla, nel caso degli uomini (i tassi sono addirittura quadruplicati nel caso di violenza subita da piccoli¹⁰) e la difficoltà di scardinare alcuni concetti e stereotipi profondamente radicati, come quello dell'importanza della famiglia, che va salvaguardata anche a costo di continuare a subire relazioni violente. Le donne, che rimangono con i partner violenti, spesso additano "il bene dei figli", come motivazione essenziale per mantenere unita la famiglia, non valutando gli effetti negativi di breve, medio e lungo periodo su di essi e contribuendo a non interrompere il ciclo della violenza.

4. *Protection: le fonti e i numeri*

4.1. *Le fonti*

Dal 2017 l'ISTAT ha iniziato a progettare e condurre le indagini sui servizi specializzati per le vittime sul territorio. È stata la prima raccolta armonizzata di dati sulle vittime che si rivolgono ai Centri, sportelli e servizi contro la violenza e sulle prestazioni erogate. Le indagini annuali sono condotte in stretta collaborazione con le Regioni e le associazioni che promuovono e gestiscono i Centri antivio-

¹⁰ Il partner è più spesso violento con le proprie compagne se ha subito violenza fisica dai genitori, in particolare dalla madre (la violenza da partner attuale aumenta dal 5,2 al 35,9%) o se ha assistito alla violenza del padre sulla propria madre (dal 5,2 al 22%). Tra le donne vittime di violenze sessuali prima dei 16 anni, l'incidenza di violenza fisica o sessuale da adulte raggiunge il 58,5% (contro il 31,5% valore medio), il 64,2% tra le donne che sono state picchiate da bambine dal padre e il 64,8% nel caso abbia subito violenza fisica dalla madre.

lenza (CAV) e le Case rifugio¹¹. Dal 2020, invece, è stata avviata la rilevazione sulle caratteristiche dell'Utenza dei CAV, anch'essa annuale, il cui *target* sono le donne che hanno iniziato un percorso di uscita dalla violenza. Nell'ambito dei dati sulla protezione si colloca anche la raccolta dei dati delle richieste di aiuto al 1522, il "numero di pubblica utilità contro la violenza e lo *stalking*" e la rilevazione dei dati degli ospedali, pronto soccorsi, parte del sistema EMUR (assistenza emergenza urgenza).

4.2. Spunti di riflessione

L'analisi del percorso delle donne nei servizi non è per sua natura lineare, il percorso di uscita dalla violenza può essere innescato dall'aver subito l'ennesima violenza o sopruso, o da una violenza più grave, o il vedere coinvolti i figli nella situazione violenta¹².

a) I dati del 1522¹³

Il 1522¹⁴ rappresenta lo strumento più immediato di richiesta di aiuto per le vittime della violenza. È stato uno strumento essenziale durante la pandemia da SARS-Covid-19 per monitorare co-

¹¹ I questionari della prima rilevazione del 2018, sui dati del 2017, è stato progettato insieme al Dipartimento per le Pari Opportunità, al CISIS (Centro Interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici) - Gruppo di Lavoro Politiche Sociali, al Consiglio Nazionale della Ricerca (CNR - IRRPS) e le associazioni, con la finalità di disegnare la mappatura dei Centri antiviolenza.

¹² Questi aspetti sono stati approfonditi in un report dedicato sulla violenza assistita sulla base dei dati dell'Indagine ISTAT sulla Sicurezza delle donne. *Save the Children*, Abbattiamo il muro del silenzio, 2018 https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/abbattiamo-il-muro-del-silenzio-il-dossier_1.pdf.

¹³ Maggiori informazioni si possono trovare al seguente link <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/la-fuoriuscita-dalla-violenza/numero-di-pubblica-utilita-C3%A0-1522>.

¹⁴ Il 1522 è il numero messo a disposizione dal Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per sostenere e aiutare le vittime di violenza di genere e *stalking*, in linea con quanto definito all'interno della Convenzione di Istanbul. Esso è gratuito, garantisce l'anonimato e copre diverse forme di violenza per 24 ore al giorno. Questa *help-line* fornisce informazioni di primo soccorso in caso di emergenza o indicazioni utili sui servizi e i Centri antiviolenza attivi a livello territoriale cui le vittime di violenza, o altri utenti possono rivolgersi.

stantemente le chiamate via telefono e via chat. Ha rappresentato per molte delle sopravvissute (più di 15mila nel 2020 e nel 2021) un canale concreto per riportare la propria esperienza e raccogliere informazioni per capire cosa fare per uscire dalla violenza. Sicuramente le campagne di sensibilizzazione hanno contribuito a diffondere la conoscenza del 1522, ma dai dati delle chiamate, in costante aumento dal 2020, emerge come la conoscenza di questo strumento si stia consolidando, così come sembra in aumento la consapevolezza delle donne.

La violenza maggiormente riportata è quella da parte dei partner, una violenza soprattutto fisica e psicologica; ma durante la pandemia è emersa con maggiore enfasi anche la violenza subita in ambito familiare, non solo di coppia, dalle donne più giovani, maltrattate dai genitori, e dalle donne più anziane, dai figli. Il quadro che emerge narra di stati di profondo disagio delle vittime, se non di vera e propria paura per la propria incolumità e per quella dei figli; figli che assistono alla violenza del padre sulla propria madre (circa il 50%) e che talvolta subiscono essi stessi le violenze (circa il 10%). Violenze prevalentemente non denunciate.

b) I dati dei CAV e delle Case rifugio¹⁵

I Centri antiviolenza e le Case rifugio sono una realtà consolidata che nasce negli anni ottanta ed è presente in forma più estesa dagli anni novanta. Li caratterizza la metodologia dell'accoglienza della donna vittima di violenza, ognuno con la sua specificità nel farsi carico di questa, nel tentativo di creare una possibilità concreta e personalizzata di accompagnarla nel cammino di uscita dalla violenza. In particolare, alle donne vengono offerti molteplici servizi, i più frequenti sono quelli di ascolto e accoglienza, di orientamento e accompagnamento ad altri servizi della rete territoriale, il supporto legale, il supporto e la consulenza psicologica, il sostegno all'autonomia, l'orientamento lavorativo e il supporto alloggiativo, ma anche il supporto alla genitorialità, nonché la messa in sicurezza da parte delle Case rifugio.

¹⁵ Maggiori informazioni si possono trovare al seguente link <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/la-fuoriuscita-dalla-violenza/centri-antiviolenza>.

CAV e Case rifugio sono strutture che curano con profonda attenzione la formazione delle loro operatrici e in generale delle figure professionali che lavorano con le donne: psicologhe, avvocate, assistenti sociali, educatrici e mediatrici culturali. Si tratta di un lavoro di qualità che beneficia del lavoro di rete con gli altri soggetti pubblici e privati. Dalle analisi condotte emerge, infatti, una realtà organizzativa complessa in cui i Centri e le Case rifugio che lavorano in rete sembrano maggiormente in grado di gestire le difficoltà e meglio rispondere ai bisogni delle donne, anche in termini di disponibilità dei servizi offerti.

Il lavoro dei Centri va spesso al di là del lavoro con le donne. I CAV, infatti, costituiscono anche un capo saldo per la prevenzione: sono molti quelli che conducono iniziative di sensibilizzazione nelle scuole o per la cittadinanza sulla violenza di genere e che svolgono attività di formazione per le forze dell'ordine, gli operatori sociali e sanitari o gli ordini professionali o altri ancora.

I CAV e le Case rilevati dall'ISTAT sono parte dell'Intesa Stato-Regioni del 2014, a cui si ispirano, anche se non tutti corrispondono completamente ai suoi principi. L'Intesa in alcune situazioni rappresenta più un modello a tendere, piuttosto che un punto di partenza. Inoltre, la varietà dei diversi modelli di accreditamento regionali non facilita la definizione di standard di qualità condivisi e comuni sul territorio. Serve un lavoro di identificazione di buone pratiche, già presenti e consolidate, da estendere e armonizzare nelle diverse regioni, urge la creazione di Centri nei territori dove sono carenti. Mentre ulteriori criticità sono rappresentate dalle problematiche connesse ai finanziamenti, le difficoltà di gestione delle donne disabili e dei servizi di mediazione culturale per le straniere.

c) I dati degli accessi al pronto soccorso

Nel 2020, la rilevazione dei dati dei pronto soccorsi¹⁶ riporta circa 5.500 accessi al Pronto Soccorso di donne con diagnosi di vio-

¹⁶ Con l'Accordo tra il Ministero della Salute e l'Istituto Nazionale di Statistica, firmato il 20 novembre 2019, per «l'alimentazione della Banca dati sulla violenza di genere con i flussi informativi sanitari», i due enti, nell'ambito delle rispettive competenze tecniche e istituzionali, hanno attivato un rapporto di collaborazione che nel corso del 2020 ha portato ad analizzare gli accessi in pronto soccorso, rileva-

lenza, registrando mediamente 2 accessi per ogni donna. Dai dati emerge: una violenza che si ripete nel tempo, vi sono donne che nell'arco di tre anni si sono recate fino a venti volte al pronto soccorso; grave, spesso sono compresenti più diagnosi, il "maltrattamento dell'adulto" si associa frequentemente allo stato ansioso, alla concussione, alle contusioni multiple e alla distorsione e distrazione del collo, ma anche ai disturbi ostetrico-ginecologici e alla diagnosi psichiatrico/neurologica; è una violenza associata in circa il 60% dei casi al codice verde, che vede un maggiore numero di codici gialli e rossi tra le più giovani; in cui nel 60% dei casi le donne arrivano autonomamente e nel 30% in ambulanza; che nella maggior parte dei casi vengono mandate a casa dopo le cure prestate in pronto soccorso (88,3% nel 2020), ma che spesso rifiutano il ricovero quando gli viene prescritto (il 50% delle donne a cui era stato prescritto nel 2020) o addirittura abbandonano l'ospedale durante la visita (0,2% nel 2020).

5. *Prosecution: le fonti e i numeri*

5.1. *Le fonti*

Il sistema informativo si completa con le fonti e i dati del percorso giudiziario. Tuttavia, allo stato attuale questa sezione è ancora poco popolata a causa di una mancanza di dati significativi sulla violenza di genere in questo ambito. Fatta eccezione per il *database* sugli omicidi (fonte Ministero dell'Interno) che raccoglie l'informazione sulla relazione tra la vittima e l'autore della violenza, le altre fonti ancora non rilevano questa preziosa informazione che aiuta a cogliere la violenza di genere, insieme ad altre informazioni, come il sesso dell'autore e della vittima¹⁷. Pur essendo presenti, nei registri, infatti, entrambe le variabili (sesso della vittima e sesso dell'autore) queste non vengono elaborate congiuntamente.

ti dal Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza in Emergenza-Urgenza (EMUR), per approfondire la conoscenza del fenomeno della violenza di genere.

¹⁷ Di recente, il Ministero dell'Interno ha iniziato a rilevare la relazione vittima-autore nell'ambito del sistema SCUDO, al fine di migliorare i pronti interventi delle Forze di polizia contro la violenza sulle donne.

Il sistema dovrebbe prevedere la raccolta annuale dei dati tratti dalle statistiche della polizia e della giustizia, inerenti le informazioni sul genere della vittima e dell'autore, la relazione tra questi, i dati sulla carriera criminale degli autori (la recidiva specifica), il *follow-up* dei procedimenti giudiziari, il *follow-up* delle vittime dal momento della denuncia e lungo tutto l'iter giudiziario.

5.2. Spunti di riflessione

In assenza di dati sulla violenza di genere, il Ministero dell'Interno ha optato per la considerazione dei cosiddetti "reati spia" per monitorare il fenomeno della violenza di genere contro le donne, prendendo quindi in considerazione i maltrattamenti in famiglia, lo *stalking*, la violenza sessuale. Tuttavia, l'utilizzo di questi dati non è sufficiente a rappresentare correttamente il fenomeno. Da un lato, infatti, i singoli reati considerati possono sovrastimare i casi di violenza di genere, ad esempio non tutti i casi di *stalking* a danno di donne sono agiti da un uomo e non tutti per motivazioni legati al genere, si pensi ai casi di *stalking* legati ai motivi di liti condominiali. Dall'altro, invece, questi costituiscono una forte sottostima della violenza di genere, dal momento che non vengono considerate molte altre fattispecie giuridiche come le lesioni, le percosse, le minacce, la violenza privata, le violazioni di domicilio, le diffamazioni, le violazioni della privacy, solo per citarne alcune.

La rilevazione degli omicidi dal 2002 permette invece di evidenziare alcuni elementi essenziali di indirizzo per le politiche, malgrado sia tutt'ora mancante l'informazione di quante donne siano state uccise da un uomo e quante da una donna e viceversa per gli uomini.

Il dato di maggiore interesse riguarda la continua riduzione nel numero di omicidi per gli uomini, soprattutto grazie alla diminuzione della criminalità organizzata di tipo mafioso, in cui le vittime sono quasi esclusivamente di sesso maschile e della criminalità comune, a fronte di una complessiva stabilità di uccisioni per le donne. Negli anni novanta venivano uccisi 4 uomini ogni 100mila uomini, nel 2002 (figura 3) 1,6 e nel 2020 0,6 per 100mila uomini; per le donne negli stessi anni i tassi variano da 0,8 donne ogni 100mila donne, a 0,6 alle 0,4 del 2020.

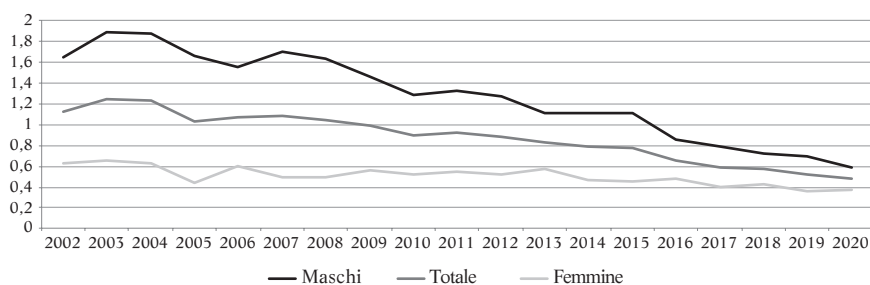


FIGURA 3. *Vittime di omicidio volontario per sesso, anni 2002-2020 (valori per centomila abitanti)^a.*

^a I dati sulle vittime sono estratti dal database degli omicidi del Ministero dell'Interno (DCPC). Trattandosi di un dato utilizzato a fini operativi, esso è suscettibile di modifiche che possono emergere in estrazioni successive.

Fonte: Ministero dell'Interno.

Il motivo di queste differenze sta nella diversità strutturale dei due fenomeni. Le donne vengono uccise soprattutto all'interno della relazione di coppia e nell'ambito delle relazioni parentali (più dell'80% nel 2020). Al contrario, gli uomini vengono di rado uccisi dalla partner (praticamente mai dalle ex) e sono soprattutto uccisi da autori sconosciuti alla vittima (45,3% nel 2020), cui andrebbe ragionevolmente aggiunta una quota preponderante degli autori non identificati (per le vittime di sesso maschile il 15,3% nel 2020, mentre per gli omicidi di donne sono stati identificati tutti gli autori). Seguono, in ordine di frequenza, i parenti (diversi dalla partner) e le persone con le quali esisteva un semplice rapporto di conoscenza. Negli anni sono diminuite le morti degli uomini da autori sconosciuti (dallo 0,65 per 100mila uomini del 2005 allo 0,27 del 2020) e i delitti di omicidio per cui non è stato identificato l'autore (dallo 0,77 per 100.000 uomini del 2005 allo 0,09 del 2020).

Le donne sono uccise soprattutto con armi da taglio e meno di frequente con armi da fuoco. Inoltre, è alta la percentuale di donne che muoiono a seguito delle percosse o che vengono uccise con armi improprie o in altri modi, come ad esempio per asfissia e strangolamento.

Malgrado queste informazioni sugli omicidi siano davvero importanti e rappresentino una pietra miliare per la definizione dei femminicidi, ovvero l'omicidio di una donna in quanto donna, pur

tuttavia non sono sufficienti per rilevare i due aspetti cardine della definizione, la disegualianza di genere e la motivazione di genere dell'omicidio, che serve per poter costruire il sistema di classificazione degli omicidi, proposto recentemente dalle Nazioni Unite e da EIGE (European Institute for Gender Equality).

Nella sistema classificatorio, i principali tipi di femminicidio sono il femminicidio da partner, l'omicidio legato alla violenza sessuale o al contesto sessuale, il femminicidio delle donne di età superiore ai 65 anni, il femminicidio a scopo razziale e omofobico, gli omicidi legati alle norme tradizionali, come quello d'onore o inerente la dote o legato alle *harmful practices* (come le mutilazioni genitali femminili), gli omicidi legati all'ambiente criminale, come le donne uccise vittime di tratta o di prostituzione o comunque nell'ambito dello sfruttamento criminale. Tra le variabili essenziali per identificare gli omicidi vi sono le caratteristiche della vittima e dell'autore, la loro relazione, la motivazione di genere dell'omicidio, la precedente storia di violenza domestica e le precedenti sanzioni avute dall'autore, il contesto e il *modus operandi* in cui si è verificato l'omicidio.

<p>Le caratteristiche delle vittime (21 variabili), tra cui oltre alle variabili socio-demografiche, l'orientamento sessuale, se è stata vittima di violenza sessuale, se era incinta, se era una prostituta, ecc.</p> <p>La relazione vittima-autore (9 tipologie di relazione), tra cui partner, ex partner, familiare, conoscente, collega, amici, sconosciuti, persone appartenente alle forze armate e alla forze di polizia, ecc.</p> <p>Le circostanze (9 variabili), tra cui se si è verificata una violenza sessuale, mutilazioni del corpo, se l'omicidio è connesso ad un crimine organizzato, ecc.</p>	<p>Le caratteristiche dell'autore (18 variabili), tra cui oltre alle variabili socio-demografiche, i precedenti penali, le storie di violenza pregresse, ecc.</p> <p>Il <i>modus operandi</i> (5 variabili), tra cui l'accanimento sul corpo e tipo di armi usate, il vilipendio del cadavere, ecc.</p> <p>La motivazione di genere (14 variabili), tra cui l'intenzione della vittima di separarsi, la gravidanza, il conflitto sulla custodia dei figli, la gelosia e la possessività, i motivi d'onore, i motivi di odio legati all'identità sessuale della vittima, la violenza domestica pregressa, le attività criminali coinvolte</p>
--	--

FIGURA 4. *Set minimo delle variabili del center of excellence for gender statistics (CEGS) per rilevare i femminicidi*

6. Conclusioni

L'approccio "olistico" alla violenza di genere permette di delineare alcuni elementi utili per la progettazione delle politiche. È importante investire in formazione. Una formazione interdisciplinare, progettata per essere rappresentativa sul territorio, ripetuta nel tempo, armonizzata tra i vari settori (per gli operatori sanitari, di giustizia e magistratura, di polizia, dei servizi sociali).

Una riflessione specifica va effettuata sulla formazione negli ambienti scolastici, rivolta al personale docente e non docente, nonché in tutti gli ambienti educativi, focalizzata sulla prevenzione primaria e secondaria. Vanno rivisti i testi scolastici e universitari nell'ottica della educazione alla non violenza contro le donne e alla eliminazione degli stereotipi di genere.

È importante investire in comunicazione. Dalle analisi fatte sulla violenza di genere attraverso i *social*, emerge la scarsa diffusione delle campagne di sensibilizzazione che il Dipartimento per le Pari Opportunità ha realizzato. In generale le Istituzioni sono poco presenti sui *social*. È invece essenziale individuare nuove modalità di pubblicizzare le campagne sui *social*, inclusa quella sul 1522. È importante definire una strategia continua di informazione sulla diffusione del 1522 e sulla prevenzione della violenza.

È importante attivare un *follow-up* della vittima tra i soggetti della protezione. Per raggiungere una maggiore efficacia della protezione delle vittime che cercano aiuto, è essenziale definire meglio il legame tra numero di pubblica utilità 1522 e Centri antiviolenza e Case rifugio. È importante anche ipotizzare che la valutazione del rischio (e prevenzione dalla recidiva) venga già svolta in sede di contatto al 1522, dalle operatrici del numero di pubblica utilità.

È importante rivedere l'Intesa Stato-Regioni e il suo monitoraggio. È necessario rendere armonizzati i criteri di accreditamento per i Centri antiviolenza e le Case rifugio tra le regioni; definire le linee guida per l'accreditamento dei Centri.

È essenziale consolidare le reti territoriali. Dai dati delle analisi ISTAT sui Centri antiviolenza emerge l'importanza delle reti territoriali nel supportare le donne nel percorso di uscita dalla violenza, insieme ai Centri stessi.

È necessario creare nuovi flussi di dati. Manca ancora la definizione di violenza di genere e la codifica statistica della relazione tra la vittima e l'autore nei database di Ministero dell'Interno e Ministero della Giustizia. Vanno creati flussi di dati tra il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia, e viceversa, al fine di proteggere meglio la vittima e seguire l'iter giudiziario dell'autore della violenza. Vanno raccolti dati sugli orfani di crimini domestici.

Va meglio tematizzata nelle politiche la violenza assistita. Dai dati del 1522 e dall'indagine sulla violenza contro le donne emerge la gravità di questo tema, in aumento e caratterizzato da conseguenze gravi e di lunga durata.

PARTE II

ESPERIENZE DI SICUREZZA INTEGRATA
E WELFARE DI COMUNITÀ

LAVORO DI COMUNITÀ E SICUREZZA INTEGRATA

Marisa Anconelli e Rossella Piccini***

SOMMARIO: 1. La “comunità come risorsa” nei Servizi sociali territoriali. Qualche definizione. – 2. Intrecci fra *welfare* di comunità e sicurezza integrata: alcune esperienze paradigmatiche. – 3. Il lavoro di comunità a Bologna: esiti del monitoraggio realizzato nel 2019-2020. – 3.1. I progetti inclusivi. – 3.2. Tavoli permanenti. – 3.3. I gruppi di cittadini. – 4. In conclusione.

1. *La “comunità come risorsa” nei Servizi sociali territoriali. Qualche definizione*

Sempre più frequentemente, emergono con evidenza le tante interazioni tra politiche e interventi di promozione di un benessere diffuso e politiche e interventi finalizzati a garantire la sicurezza degli ambienti in cui le persone vivono. In questo quadro, gli interventi di “sviluppo di comunità” e la pratica di “lavoro di comunità” hanno un legame biunivoco con la percezione di sicurezza dei cittadini. Un legame che si fonda, lo vedremo più avanti, su rapporti di fiducia e di reciprocità.

Per cogliere le possibili interazioni tra le diverse politiche sopra indicate sono utili alcune definizioni su cosa si intenda per “sviluppo di comunità” e “lavoro di comunità”, elementi fondanti di un modello

* Ricercatrice, IRESS, Istituto regionale emiliano romagnolo per i servizi sociali e sanitari, la ricerca applicata e la formazione.

** Ricercatrice, IRESS, Istituto regionale emiliano romagnolo per i servizi sociali e sanitari, la ricerca applicata e la formazione.

di *welfare* che viene definito “municipale e comunitario”. Un *welfare* cioè in cui i soli servizi sociali, sanitari, educativi, ecc. strutturati (gestiti direttamente dal pubblico, ma anche “esternalizzati”) non sono più sufficienti per rispondere ai complessi bisogni delle persone se non calati in una comunità capace di offrire anch’essa sostegni formali (ad esempio, quelli offerti dal volontariato e dalle associazioni di promozione sociale, ecc.) e informali (ad esempio gli aiuti di vicinato).

Negli ultimi anni, nell’ambito dei servizi sociali ed educativi, si è rinnovata l’attenzione al “lavoro di comunità”, espressione evocativa di valori e scambi solidali a cui vengono attribuiti significati diversi e spesso vaghi. Un’espressione che indica certamente un “modo di lavorare” utile per la realizzazione di un *welfare* “municipale e comunitario”, ma che può assumere significati diversi, attribuiti dalle diverse professioni (assistenti sociali, psicologi, educatori, mediatori culturali, ecc.) in relazione ai diversi ruoli di chi la utilizza (professionisti, volontari, amministratori, *policy maker*). È una parola ormai entrata nel lessico degli addetti ai lavori, richiamata anche dalle *Linee guida regionali del Servizio sociale territoriale dell’Emilia-Romagna* (del 2014). Anche il più recente *Piano nazionale degli Interventi e dei Servizi sociali 2021-2023*, pur non citando esplicitamente il “lavoro di comunità”, fa in più parti riferimento alla necessità che gli interventi e i servizi promuovano le reti formali e informali della comunità, e operino in sinergia con le opportunità inclusive e di partecipazione che la comunità locale esprime.

Il termine “lavoro di comunità” fa parte del patrimonio culturale del Servizio sociale che tanto ha attinto – dagli anni cinquanta – dalle riflessioni teorico-pratiche dell’approccio inglese e statunitense in materia¹. Negli anni ottanta, Maria Dal Pra Ponticelli, la prima docente universitaria di Metodologia del Servizio sociale, scriveva che il Servizio sociale dei servizi territoriali sembrava aprirsi ad una dimensione indiscutibilmente comunitaria, insita nel carattere tipi-

¹ E. ALLEGRI, *Il Servizio sociale di comunità*, Roma, Carocci, 2015. M.G. ROSS, *Community organization. Theory and Principles*, New York, Harper&Brothers, 1955 (trad. it., *Organizzazione di comunità. Teoria e principi*, ONARMO, Roma, 1963).

co del lavoro territoriale². Tuttavia, fino a una decina di anni fa il Servizio sociale territoriale e il lavoro di comunità (nelle sue diverse accezioni) si erano progressivamente allontanati: il lavoro dell'assistente sociale era rivolto quasi esclusivamente al singolo caso – cittadino o famiglia problematica – e il processo di aiuto si attivava quasi esclusivamente in una logica di erogazione di prestazioni strutturate e predefinite³. Anche laddove le assistenti sociali utilizzavano risorse comunitarie nel “lavoro sul caso” – come non di rado accade –, raramente il Servizio sociale territoriale si strutturava come un *Servizio sociale di comunità* che «promuove iniziative dedicate ad una collettività, che collega persone e gruppi tra di loro per intraprendere azioni comuni utili a fronteggiare problemi e conflitti, a sviluppare senso di appartenenza alla comunità e benessere sociale»⁴. Il lavoro di comunità è stato a lungo una pratica propria prevalentemente dall'educatore e, più di rado, dall'assistente sociale.

Tanti i supporti culturali e metodologici in materia, con diversi approcci disciplinari (psicologico, sociologico, ecc.) da cui gli operatori sono stati orientati⁵. Un importante contributo alla formazione e al dibattito in materia è stato dato dalla rivista *Animazione sociale* del Gruppo Abele, così come dall'ampia riflessione sul *community care* elaborata in particolare da Fabio Folgheraiter e da Maria Luisa Raineri⁶. Il tema si aggancia anche – e in parte si sovrappone – alle proposte di un filone di studi e di sperimentazione molto ampio che

² M. DAL PRA PONTICELLI, *Lineamenti di Servizio sociale*, Roma, Astrolabio, 1987.

³ Le ragioni di questa evoluzione del Servizio sociale sono ovviamente molte e richiamano orientamenti assunti nel tempo dalle professioni sociali, ma soprattutto da scelte economico-finanziarie e culturali di livello nazionale. Per maggiori approfondimenti sia consentito rimandare a F. FRANZONI, M. ANCONELLI, *La rete dei servizi alla persona*, Roma, Carocci, 2014, in particolare il cap. 2.

⁴ Cfr. M. DAL PRA PONTICELLI, *Servizio sociale di comunità* (voce), in *Dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci, 2005, pp. 577-578.

⁵ Tra i testi più utilizzati nella formazione degli educatori si ricordano: E.R. MARTINI, R. SEQUI, *Il lavoro nella comunità*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988; E.R. MARTINI, A. TORTI, *Fare lavoro di comunità*, Roma, Carocci, 2003; A. TWELVETREES, *Il lavoro sociale di comunità. Come costruire progetti partecipati*, Trento, Erikson, 2006; F. TÖNNIES, *Comunità e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963; A. BAGNASCO, *Tracce di comunità*, Bologna, Il Mulino, 1999.

⁶ F. FOLGHERAITER, *La cura delle reti*, Trento, Erickson, 2006; M.L. RAINERI, *Linee guida e procedure di Servizio sociale*, Trento, Erickson, 2019.

ha trovato tante declinazioni teorico-concettuali e pratico-operative genericamente definibili “lavoro di rete”. Ciò a partire dal fatto che la rete può svolgere un’importante funzione di sostegno sociale. A titolo esemplificativo si cita il *social support*, il *community care*, la *network analysis*⁷. In questa logica, valorizzare la comunità significa coinvolgere la popolazione di un territorio (cittadini e/o loro organizzazioni) per promuovere e costruire reti sociali di aiuto, legami di solidarietà sociale. A questo si aggiunga la capacità dei servizi formalizzati di collaborare tra loro, appunto, “in rete”.

A livello istituzionale, i servizi pubblici stabiliscono una serie di legami strutturati od occasionali tra loro, con i servizi del privato e con aggregazioni sociali presenti nel territorio, per definire accordi circa la fruizione dei loro servizi (la cosiddetta rete integrata dei servizi). A livello di singolo caso, gli operatori nel loro lavoro quotidiano promuovono o fanno manutenzione di risorse comunitarie, “prossime” al caso seguito. Si tratta cioè di trovare risorse nell’ambiente di vita del soggetto e di integrarle con le prestazioni offerte dall’istituzione. In questa accezione il lavoro di comunità si intreccia al cosiddetto “lavoro di rete”. Il Servizio sociale ha attivato molte esperienze di questo tipo, per esempio nel caso degli interventi rivolti alle famiglie affidatarie, o al supporto di famiglie che si trovano in situazioni di fragilità e vulnerabilità.

Il lavoro di comunità viene talvolta indicato anche con il termine “sviluppo di comunità”. Con tale termine si indica un approccio al lavoro sociale proprio della cooperazione internazionale nei Paesi che, secondo una classificazione in uso fino agli anni novanta, dovevano essere “sviluppati”. In questo caso, il termine “sviluppo” è inteso come miglioramento di una comunità locale dal punto di vista economico, educativo, sanitario. In Italia tale approccio è stato utilizzato nei programmi di sviluppo del dopoguerra per promuovere il miglioramento delle condizioni di vita di interi territori nel Nord come nel Centro Italia⁸. Le azioni di sviluppo di comunità devono rendere la comunità capace di prendere coscienza dei propri proble-

⁷ Cfr. *L'intervento di rete. Concetti e linee d'azione*, Quaderni di Animazione e Formazione, Milano, Egea-Edizioni Gruppo Abele, 1995.

⁸ E. APPETECCHIA (a cura di), *Idee e movimenti comunitari. Servizio sociale di comunità in Italia nel secondo dopoguerra*, Roma, Viella, 2015.

mi e di mobilitarsi per affrontarli. Un compito che, ancora oggi, può essere svolto da molte istituzioni e da molte professioni che devono collaborare tra loro, ma anche dai cittadini che esprimono istanze e collaborazioni creando le condizioni per una “cittadinanza attiva”: si può fare riferimento ad interventi di animazione socio-culturale, di riqualificazione urbana partecipata, di cura dei beni comuni, ecc. Lo stesso Servizio sociale può essere promotore di sviluppo di comunità, ad esempio, promuovendo incontri (tavoli tematici o gruppi di lavoro orientati al compito) per l’integrazione delle risorse comunitarie e istituzionali intorno a determinate problematiche, contattando gruppi già esistenti (di volontariato, di auto-mutuo aiuto), promuovendo incontri “di vicinato”. In questa logica il Servizio sociale concorre ad incentivare l’autodeterminazione della comunità nel suo insieme; in altri termini si può parlare di *empowerment* della comunità. Rientrano in questa tipologia interessanti esempi di attivazione di *gruppi* di auto-mutuo aiuto composti da cittadini con problematiche simili (ad es. la perdita del lavoro, l’indebitamento, l’accesso alla casa, la genitorialità difficile, ecc.).

Un’altra pratica che coinvolge il Servizio sociale territoriale è la costituzione di *tavoli o gruppi di lavoro* che si occupano di tematiche specifiche (es. la solitudine delle persone anziane, gli adolescenti e l’estate, il sostegno ai *caregiver*, ecc.), nei quali sono presenti referenti istituzionali, di associazioni, di cooperative, così come cittadini attivi. L’aspetto interessante è che questi gruppi eterogenei possono essere “incubatori” di nuovi servizi, quindi, possono costruire una possibile risposta ad una determinata problematica sociale. Esempi di interventi interessanti sono stati sperimentati sugli anziani soli (es. con la nascita, da un tavolo di lavoro, di un punto di ascolto gestito da volontari), o sull’adolescenza (es. con la messa in rete di iniziative e la disponibilità a supportare adolescenti con disagio).

Molti autori propongono un ulteriore tassello (perciò un’altra parola!) per “costruire comunità”: l’azione sociale, finalizzata a sviluppare il potere politico dei gruppi e favorire una loro presenza attiva e pluralistica nella comunità. Il presupposto è che alcuni gruppi sociali siano esclusi dalle decisioni e debbano essere aiutati “a crescere”, a consolidare specifiche competenze per proteggere i loro

diritti e ottenere risorse. Nell'ambito del Terzo settore vi sono moltissimi esempi riconducibili a questo tipo di gruppi: si pensi alle associazioni dei famigliari di persone disabili o di disabili stessi, o alle associazioni di donne o che si occupano di migranti. Organizzazioni che svolgono una rilevante azione di *advocacy* e che sono nati "dal basso" per rispondere a bisogni delle stesse persone che le hanno costituite, talvolta anche in contrapposizione ai servizi pubblici. Il "lavoro di comunità", inteso come "azione sociale", si traduce nel promuovere la nascita di tali gruppi/organizzazioni da parte dei referenti istituzionali e dei professionisti del sociale. Tanti gli esempi, anche di un recente passato, rintracciabili nei territori emiliano-romagnoli: già trenta anni fa fu promossa dalla Camera del lavoro di Bologna e da un gruppo di ospiti di un dormitorio, la costituzione dell'associazione Piazza Grande, formata da persone senza fissa dimora per la realizzazione di un giornale di strada omonimo (l'associazione negli anni ha realizzato molti altri interventi di sostegno rivolti ai più fragili). Ancora, negli anni duemila va ricordato il supporto istituzionale fornito per la nascita di associazioni di giovani immigrati di seconda generazione o l'attenzione e il riconoscimento fornito dalla stessa Regione Emilia-Romagna al network Agevolando, un'associazione formata da ragazzi e ragazze ospiti di comunità di accoglienza e neo maggiorenni usciti dalle strutture di accoglienza, la cui finalità è mettersi insieme per aiutare altri ragazzi e ragazze nella stessa situazione di uscita da percorsi di tutela.

Molte persone in carico al Servizio sociale sono di fatto persone che vivono in una condizione di esclusione, lontani dai luoghi di potere e con poche possibilità di far sentire la propria voce. Tuttavia, lavorare sull'*empowerment* delle persone, in una logica di gruppo, è oggi il "lavoro di comunità" meno richiesto agli operatori delle Istituzioni pubbliche o ai servizi sociali territoriali. Le pressioni vissute dai servizi sociali in esito alla crisi economico-finanziaria del 2007-2010 e gli interventi messi in campo nell'emergenza *post* terremoto del 2012 hanno rivitalizzato, nelle riflessioni e nelle prassi, il lavoro di comunità, come modalità di lavoro capace di mettere in moto energie e risorse più ampie di quelle del solo Servizio sociale. Gli/le assistenti sociali di tanti servizi sociali territoriali, tra cui quelle/i del Comune di Bologna, hanno colto la sfida e iniziato un percorso di ri-

pensamento su parte del loro agire nel rapporto con i cittadini, con le organizzazioni del Terzo settore, del mondo imprenditoriale, con gli stessi beneficiari degli interventi. Tutto quanto descritto si avvale di un supporto giuridico che è andato incrementandosi nel tempo.

Le collaborazioni tra Terzo settore e istituzioni pubbliche si sono progressivamente sviluppate già a partire dagli anni settanta (poi codificate all'inizio degli anni novanta in leggi nazionali e regionali riguardanti le cooperative sociali, le associazioni di promozione sociale, il volontariato, ecc.), ma la "Legge quadro per la realizzazione del sistema di interventi e servizi sociali" n. 328/2000 ha aperto a collaborazioni con il Terzo settore ai tavoli delle programmazioni di zona (art. 19), dando spazio alle proposte delle comunità. La legge riconosce cioè un Terzo settore che non si limita ad essere esecutore di compiti affidati dal pubblico, ma che è sensore precoce dei problemi della comunità e che sa aggregare attorno a sé volontari e cittadini. Con la riforma del Titolo V della Costituzione⁹ si è inoltre codificata la sussidiarietà orizzontale (all'art.18 comma 4 Cost.), là dove si afferma che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale».

La recente riforma del Terzo settore (legge n. 106/2016) e in particolare il Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017) hanno introdotto nuove modalità di collaborazione tra pubblico e privato attraverso le forme della co-programmazione (in alcuni territori sperimentata nei Piani di zona) e della co-progettazione. La co-progettazione consente collaborazioni che non debbano necessariamente passare per le complesse procedure di appalto e tende a coinvolgere una pluralità di soggetti privati (attraverso manifestazioni di interesse) per promuovere collaborazioni.

⁹ Ad opera della legge costituzionale n. 3/2001.

2. *Intrecci fra welfare di comunità e sicurezza integrata: alcune esperienze paradigmatiche*

Come si è detto nel paragrafo precedente, vi è un legame biunivoco fra “lavoro di comunità” e sicurezza integrata. Il primo contribuisce a creare/rafforzare senso di appartenenza, legami di reciprocità e fiducia fra persone¹⁰ che condividono spazi, quotidianità, luoghi, cioè fra i cittadini di una zona, di un quartiere, di un paese, di una città. La seconda costituisce un ambiente adatto per promuovere relazioni comunitarie: in una città sicura esci più volentieri di casa ad incontrare persone, a frequentare iniziative, ecc. I legami tra persone possono ragionevolmente contribuire a migliorare la percezione della sicurezza. L’esperienza pluriennale di ricerca sul campo e di formazione laboratoriale svolta da Iress – Bologna¹¹ sui temi della promozione del lavoro di comunità come metodo di lavoro intrinseco al Servizio sociale territoriale, consente di intercettare esperienze paradigmatiche di questa relazione tra lavoro di comunità e sicurezza anche, come si vedrà, molto diverse fra loro, ma con un importante elemento in comune: sono infatti il frutto della collaborazione fra risorse del sistema pubblico e della comunità (intesa come l’insieme delle organizzazioni formali – Enti del Terzo settore, ma anche esercenti commerciali, altre istituzioni pubbliche, imprese – e informali, oltre che dei singoli cittadini). Tali esperienze – intervenendo in modo mirato in alcune zone della città/paese – contribuiscono a migliorare situazioni di persone e/o nuclei famigliari fragili, ma anche, più in generale, a dare risposte allargate alla cittadinanza.

Per comprendere obiettivi e risultati di queste esperienze occorre tuttavia una descrizione accurata del contesto in cui sono state realizzate. La ricerca-azione sui servizi per la prima infanzia nella percezione delle famiglie realizzata nel 2018 da IRESS “Bambini, famiglie e

¹⁰ A. BAGNASCO, *Tracce di comunità*, cit.

¹¹ IRESS (Istituto regione emiliano-romagnolo per i servizi sociali, la ricerca applicata e la formazione) con sede a Bologna, svolge da oltre quaranta anni attività di ricerca, formazione e consulenza nel settore delle politiche sociali, in ambito nazionale e internazionale sui temi che caratterizzano la trasformazione del sistema di *welfare* e della cittadinanza, in riferimento alle più generali modificazioni del tessuto socio-economico e del rapporto tra istituzioni e società civile (www.iress.it).

servizi educativi nella Provincia di Ravenna: una comunità alla ricerca di innovazione per la prima infanzia” ha intercettato un’esperienza in una frazione di un capoluogo di una provincia romagnola sul litorale adriatico, che ruota attorno al CISIM. Efficaci – e anche veritiere, perché verificate sul campo – le parole con cui questo centro presenta sé stesso: «CISIM è un acronimo, sta per centro internazionale studi e insegnamenti mosaico. Il CISIM è un edificio pubblico, molto ampio, con grandi vetrate, a Lido Adriano in viale Parini. Il CISIM è circoscritto da un giardino: pini, pioppi bianchi, tamerici, olivelle crescono sul terreno sabbioso. Per anni sotto il suo grande tetto rivolto a meridione hanno lavorato mosaicisti arrivati da diverse nazioni. La scelta è stata quella di mantenere il nome CISIM per un luogo che oggi ha modificato il suo utilizzo, trasformandosi in spazio culturale».

Lido Adriano, circa 7.000 abitanti d’inverno (una località turistica che durante il periodo estivo ovviamente aumenta considerevolmente gli abitanti) è la più grande frazione del comune di Ravenna. Più dell’86% dei residenti sono immigrati provenienti da altre regioni italiane o dall’estero. Gli stranieri superano il 37% della popolazione complessiva: 57 le nazioni di provenienza. La comunità più numerosa è quella macedone, composta per quasi la metà da donne, a cui seguono l’albanese, la nigeriana, la senegalese. Lido Adriano è anche la frazione con il maggior numero di minorenni e con il più alto numero di nascite del comune di Ravenna (tra i nuovi nati uno su due è straniero). Proprio per queste caratteristiche, le testimonianze raccolte durante la ricerca descrivevano questo luogo, nella percezione dei ravennati, come non troppo sicuro, una sorta di “Bronx di casa nostra”. Le attività promosse negli anni dal Centro hanno contribuito a farlo diventare un punto di riferimento per la cittadinanza, un luogo di integrazione in cui vengono offerte – attraverso il lavoro di rete svolto dal soggetto gestore del Centro insieme ad altre risorse della comunità e al Servizio sociale – diverse attività: sportive, culturali ma anche soprattutto di accoglienza “quotidiana” anche per le famiglie (tematica esplicitamente indagata dalla ricerca). Come tessere di un mosaico, appunto, nel Centro ci sono spazi per la convivialità e per fare attività: un bar, una sorta di palcoscenico, una biblioteca, l’informa giovani, lo sportello “informa donna”. Insomma, come ha testimoniato una giovane mamma di tre figli straniera coinvolta in un *focus group* con

genitori stranieri realizzato proprio nella sede del CISIM: «il centro è un posto dove puoi andare quando non vai a lavorare, per vedere persone nuove, per fare amicizia». Il Centro accoglie anche sportelli informativi e di orientamento che hanno stretto contatto e relazione con le attività svolte dal Servizio sociale territoriale, che in sede di primo accesso del cittadino assolve anche una importante funzione di orientamento e informazione. Nel tempo questo luogo ha contribuito a migliorare – secondo le testimonianze raccolte – la qualità della vita di chi abita il territorio circostante.

Un'altra esperienza paradigmatica riguarda un intervento concreto relativo alla sfera dell'abitare: si tratta di un progetto di *co-housing* sociale realizzato nel distretto della Bassa Romagna (provincia di Ravenna). Tale esperienza è stata studiata nell'ambito di una ricerca svolta da IRESS nel 2021 i cui esiti sono raccolti nel rapporto *L'evoluzione del rapporto Pubblico-Privato alla luce del Nuovo Codice del Terzo settore. La co-programmazione e la co-progettazione nei sistemi di welfare locale. 9 studi di caso in Emilia-Romagna. Iress Bologna, maggio 2021*. Il progetto di *co-housing* temporaneo nasce in seno alla programmazione partecipata dei Piani di zona 2018-2020: in quel distretto, dall'inizio degli anni duemila, il Piano di Zona costituisce una sorta di "officina" di progettazioni partecipate, che nel tempo si sono allineate alla metodologia del *Community Lab* (un approccio proposto dalla Regione Emilia-Romagna che prevede l'analisi partecipata di contesti locali e l'individuazione di risposte costruire in modo partecipato da operatori, cittadini, volontari, ai bisogni della comunità). Il risultato di tali meccanismi partecipativi è stata l'attivazione di gruppi tematici trasversali – per tematiche, come appunto "l'abitare" – permanenti composti da operatori del Servizio sociale, dei soggetti preposti alla programmazione (Uffici di piano) e della comunità (Enti di Terzo settore, parrocchie, cittadini, ecc.). Nell'ambito di questo percorso strutturato è stata individuata la necessità di trovare soluzioni anche innovative sul tema dell'abitare: la casa, infatti, è intesa come fattore di inclusione e di benessere sociale. In particolare, il progetto di *co-housing* vuole rispondere alle situazioni di sfratto in particolare di nuclei familiari con minori (cui sono dedicati due appartamenti) e a uomini soli (un appartamento), in uno dei comuni del Distretto (Bagnacavallo). Il progetto prevede poi l'intervento degli operatori di

una Cooperativa che gestisce gli immobili e che accompagna gli ospiti nella ricerca lavorativa e fornisce un sostegno anche nella cura dei figli indirizzandoli alle associazioni locali.

Il fatto rilevante di questa esperienza è che molti dei nuclei via via ospitati negli appartamenti – secondo le testimonianze raccolte – sono effettivamente riusciti a uscire da una situazione di fragilità diventando autonomi, cosa che implica la possibilità di trovare un lavoro e, di conseguenza, poter accedere ad una casa sul libero mercato. Ma questo è stato possibile perché in molti casi è stata la comunità a farsi carico di queste famiglie che attraversavano un periodo di fragilità/criticità; emblematica la testimonianza della volontaria di una associazione coinvolta nel progetto: «noi siamo partecipi dei progetti fatti per ogni nucleo beneficiario del progetto di Housing sociale. Diamo suggerimenti, conosciamo il territorio, la scuola, ecc. conosciamo le cose concrete che queste persone [quelle accolte nel *co-housing*] affrontano ogni giorno. Le problematiche di questi nuclei sono superabili solo mettendosi in relazione. Bagnacavallo è un territorio che rende partecipe anche chi non partecipa ai tavoli. Il nostro ruolo è quello di far crescere questi nuclei e far comprendere ai cittadini l'importanza di questo lavoro, di questo approccio, anche da un punto di vista culturale. Così si aiutano anche i cittadini a crescere».

Infine, si propone un'ultima esperienza intercettata nel corso del lungo percorso di collaborazione tra IRESS e Comune di Bologna sul lavoro di comunità (vedi paragrafo successivo), realizzata in alcuni quartieri, denominata "portierato di comunità" (in particolare si fa riferimento all'esperienza realizzata nel Quartiere Navile, nella primissima periferia di Bologna, fra i più popolosi della città, con livelli di reddito e scolarizzazione fra i più bassi e presenza di cittadini stranieri fra le più elevate). Con l'espressione "portierato di comunità" si intende un insieme di presidi del territorio cui i cittadini possono rivolgersi per esprimere un bisogno e per essere ascoltati, orientati rispetto alle risorse della comunità di riferimento e/o per costruire insieme risposte ad un bisogno o per attivare iniziative nell'interesse della comunità. Si struttura in nove presidi territoriali che operano presso la sede delle associazioni disponibili, dislocate in tre sub-zone del Quartiere Navile: Pescarola Noce, Corticella, Bolognina.

Il dato emblematico è che la realizzazione di questi presidi è possibile grazie ad un partenariato di quasi una trentina di associazioni. Il portierato di comunità – co-progettato dal Quartiere insieme alle associazioni – opera in stretta connessione con il Servizio sociale territoriale sia per segnalare casi fuori dal “radar dei servizi”, sia per dare risposte a casi particolari in carico ai servizi stessi. Si tratta di una ulteriore azione sinergica finalizzata, in ultima istanza, a sostenere situazioni di fragilità, a prevenire l’acuirsi di situazioni conflittuali e a rafforzare la corresponsabilità fra cittadini e istituzioni per la risoluzione dei problemi e la valorizzazione delle risorse presenti nei contesti.

3. *Il lavoro di comunità a Bologna: esiti del monitoraggio realizzato nel 2019-2020*

I tanti progetti di lavoro di comunità attivati in un territorio devono tuttavia poter essere osservati nel loro insieme per misurarne l’impatto complessivo sulla vita della comunità locale. Ne è un esempio il Comune di Bologna. Nell’anno 2018 l’Area Welfare e promozione del benessere della comunità ha realizzato il primo monitoraggio sperimentale del lavoro di comunità – con il supporto tecnico-scientifico di IRESS che dal 2014 accompagna l’Amministrazione su questi temi con azioni sia di formazione laboratoriale agli operatori, sia di supporto e valutazione della programmazione socio-sanitaria di ambito. Al primo monitoraggio sperimentale sono poi seguite due ulteriori edizioni, con riferimento agli anni 2019 e 2020 (quindi durante il primo anno di pandemia). In questa sede si utilizzano i dati del 2019, ossia del penultimo monitoraggio¹². Il percorso che ha portato alla realizzazione di un monitoraggio quali-quantitativo su un “oggetto”, come si è visto, dai confini così permeabili quali “il lavoro di comunità” è stato abbastanza complesso. Si è trattato di condividere un perimetro nel quale fare rientrare azioni anche molto diverse fra loro, identificare gli attori principali fra una pluralità di soggetti (enti pubblici, organizzazioni privati) che adottano l’approccio del lavoro di comunità per realizzare servizi ed interventi

¹² Non si presentano i dati dell’ultimo monitoraggio, svolto nel 2021, in quanto i dati non sono ancora stati presentati pubblicamente (febbraio 2022).

fra i più disparati (come si è visto anche nel capitolo precedente). In estrema sintesi, si può dire che il monitoraggio si è concentrato sulle sole azioni che adottano una metodologia di lavoro di comunità (precedentemente condivisa) in cui il Servizio sociale territoriale del Comune di Bologna avesse almeno uno fra i seguenti ruoli: promozione, progettazione, realizzazione, coordinamento, invio.

La centralità del Servizio sociale territoriale anche in questo studio è coerente con il nuovo ruolo che a partire dal 2017 esso ha assunto nel complesso sistema di *governance* bolognese, su cui, per meglio comprendere l'oggetto della rilevazione, è opportuno fare un approfondimento. La realizzazione del lavoro di comunità ha infatti bisogno di un assetto istituzionale e organizzativo che lo supporti: gli operatori hanno cioè bisogno di spazi organizzativi e di tempi di lavoro che lo consentano. Occorre ricordare, infatti, che in seguito al completamento della Riforma dei Quartieri del 2017 è stato istituito un Servizio sociale unitario che ricompone in un unico assetto istituzionale e organizzativo, cioè all'Area Welfare del Comune, tutte le funzioni di Servizio sociale precedentemente delegate ai Quartieri e all'Ausl al nuovo "Ufficio di piano e Servizio sociale territoriale" (processo completato il 1° ottobre 2019 con il ritorno in gestione al Comune del Servizio sociale per la disabilità, precedentemente affidato all'Azienda UsI)¹³. Tuttavia, la sede dei servizi, in cui gli operatori incontrano i cittadini e raccolgono i loro bisogni, rimane decentrata. La riforma ha attribuito al Quartiere un nuovo ruolo di promotore della qualità della vita del territorio attraverso l'ascolto dei bisogni di tutti i cittadini e la promozione e l'accompagnamento delle risorse comunitarie. Nei Quartieri è stato istituito l'Ufficio reti che ha fra i propri obiettivi quello di curare i rapporti con le risorse della comunità e le organizzazioni del territorio; esso, inoltre, si connette con le altre unità organizzative operanti nel Quartiere –

¹³ In estrema sintesi la nuova organizzazione prevede una direzione centrale (dirigente e tre unità di staff) nell'ambito dell'Area Welfare; 6 Servizi sociali di Comunità (uno per quartiere), che ricomprendono l'area accoglienza, lo sportello sociale, i servizi rivolti alla popolazione adulta e alle famiglie e i servizi specialistici rivolti alla non autosufficienza; 4 Servizi sociali tutela minori (due per l'area est e due per l'area ovest di Bologna, a copertura dell'intera città); 2 Servizi sociali per la disabilità (uno per l'area est e uno per l'area ovest).

Servizio sociale territoriale (area accoglienza), Servizio educativo e scolastico – e con la Fondazione Innovazione urbana sui temi della partecipazione a livello cittadino. L'Ufficio Reti costituisce un importante supporto organizzativo per il lavoro di comunità, realizzando attività di co-progettazione, creazione/aggiornamento di mappature, curando le relazioni con tutte le organizzazioni del territorio. I monitoraggi sul lavoro di comunità sono stati anche un modo di rappresentare con dati e informazioni quali-quantitative il lavoro di comunità messo in campo dal Servizio sociale territoriale a Bologna dopo il riordino del Servizio sociale stesso.

L'approccio metodologico scelto per la realizzazione del monitoraggio è stato quello della valutazione partecipata, che prevede la costruzione congiunta fra "esperti-operatori" degli strumenti di rilevazione e la condivisione di obiettivi ed esiti da parte del gruppo di lavoro (cioè con i referenti del Servizio sociale territoriale e dell'Ufficio reti coinvolti nella rilevazione). Nel corso di tutto il 2021, infatti, sono stati realizzati puntuali incontri di restituzione degli esiti del monitoraggio in varie sedi, a livello centrale (Comitato di distretto e staff di Area) e a livello di singoli Quartieri.

Come si diceva, si è condivisa una definizione pratico-operativa del lavoro di comunità che ha poi orientato le scelte metodologiche per la rilevazione, ben sintetizzata nella seguente formulazione che dà conto di tutto quanto appreso nel corso degli ultimi anni, fatta propria da una pubblicazione a cura dell'Ufficio di Piano che riprende gli esiti del triennio programmatico 2018-2020 e le ricadute delle principali innovazioni organizzative: «Il lavoro di comunità messo in campo dal Servizio sociale territoriale, come promotore o partner, si compone di azioni, progetti e percorsi volti a valorizzare e attivare le risorse di comunità (Organizzazioni del territorio che includono Enti di Terzo settore, parrocchie, volontariato singolo, gruppi di cittadini, Sindacati) per favorire l'intercettazione dei bisogni; integrare le risorse disponibili; promuovere l'inclusione sociale ed il sostegno alle situazioni di fragilità (anche nuove, emergenti e non ancora in carico ai Servizi); rinforzare il senso di fiducia, reciprocità e appartenenza anche in ottica di prevenzione. Si tratta di una modalità rinnovata di operare, parte integrante del più ampio processo di costruzione di un welfare di comunità, che coinvolge diverse parti dell'Amministrazione».

ne comunale e di quartiere (Servizio sociale Territoriale, Ufficio reti e lavoro di comunità, Servizio educativo scolastico territoriale) in connessione tra loro e con altri enti o servizi pubblici (Azienda Usl, Asp Città di Bologna, ecc.) e con le organizzazioni del territorio»¹⁴.

Il monitoraggio ha analizzato il lavoro del Servizio sociale territoriale declinandolo in alcuni specifici “oggetti”: i progetti inclusivi, i tavoli permanenti, i gruppi di cittadini¹⁵. Si riporta di seguito, per ciascuna delle tipologie di oggetti, una selezione di dati, anche molto analitici, finalizzati a dar conto della corposità del lavoro svolto e dell’impegno complessivo dedicato al lavoro di comunità da parte degli operatori.

3.1. *I progetti inclusivi*

Si sono mappati i progetti inclusivi, progetti cioè che prevedono la metodologia di lavoro di comunità in cui il Servizio sociale territoriale (SST) è partner o collabora con altri servizi o enti pubblici e con altre organizzazioni del territorio (Odt), rivolti a persone sia in carico al SST che non in carico, con un raggio di azione sia di Quartiere che cittadino. Si tratta di progettualità finalizzate alla socialità e integrazione sociale (finalità prevalenti dei progetti censiti), fornitura di beni di prima necessità/contributo economico, assistenza, attività educative e conciliative, sostegno alla genitorialità, salute, informazione/orientamento, supporto all’inserimento lavorativo.

Le progettualità censite nel 2019 sono 100, prevalentemente realizzate a livello di Quartiere (l’85%; oltre 2/3 dei progetti agisce a livello di zona del Quartiere, a dimostrazione di una certa “capillarità” delle azioni). Poco meno di un quinto di progetti inclusivi è “nuovo”, cioè ha avuto inizio nel 2019 (ciò a dimostrazione di una certa “capacità generativa” del territorio di innovare progettualità).

¹⁴ *Essere nella comunità, lavorare nella comunità. Trasformazioni e innovazioni del Servizio sociale a partire dagli indirizzi del Piano di zona 2018-2020*, a cura dell’Ufficio di Piano del Comune di Bologna, 2022.

¹⁵ Per la ricognizione degli oggetti indicati è stata predisposta una scheda compilata dai referenti dell’Area accoglienza (in collaborazione con quelli dell’Ufficio reti) ed elaborata da IRESS. Gli esiti sono poi confluiti in un report in formato *e-book* scaricabile sul sito del Comune.

Si riportano di seguito alcuni dati significativi relativi alla *governance* di questi progetti. I 100 progetti coinvolgono ben 218 organizzazioni del territorio. Di queste 160 rientrano nella classificazione di Enti di Terzo settore (secondo il d.lgs.117/2017) e 58 sono ricompresi nella voce “altro”: si tratta di Fondazioni, Sindacati, esercizi commerciali, enti di formazione, agenzie per il lavoro, radio, biblioteche, servizi ASP (Azienda pubblica dei servizi alla persona: nella fattispecie, Asp Città di Bologna), Istituti comprensivi, Università, Enti di formazione, Aziende, Associazioni di categoria, Agenzie per il lavoro, Gruppi di genitori, Gruppo di professionisti. Il 50% dei progetti coinvolge una organizzazione del territorio, il restante 50% ne coinvolge più di una. I volontari indicati sono 866 (dato rilevato su 62 progetti) e 163 sono gli operatori (dato rilevato in 39 progetti). Il Servizio sociale territoriale assolve in via prioritaria una funzione di raccordo fra le varie organizzazioni coinvolte e di invio/segnalazione: nella maggioranza dei progetti le organizzazioni del territorio promuovono le iniziative (spesso insieme al Servizio sociale territoriale) e le realizzano.

Un ultimo dato, estremamente significativo: sono più di 14.000 i beneficiari raggiunti da queste attività (dato rilevato su 89 progetti) nel 2019. Infine, in 61 progetti (in cui il dato è stato rilevato) il 54% dei beneficiari è in carico al Servizio sociale territoriale (1989 beneficiari in carico su 3671 beneficiari totali).

3.2. Tavoli permanenti

I tavoli permanenti attivi nei sei Quartieri bolognesi, nel 2019, sono 18. Di questi, 6 sono stati istituiti tra il 2012 e il 2017 e 12 fra il 2018 e il 2019. Le tematiche/finalità dei tavoli sono varie: alcuni si occupano di casi concreti, cioè di persone/nuclei in carico ai servizi per cercare di trovare soluzioni integrate a situazioni di fragilità/deprivazione. Altri hanno l’obiettivo di analizzare in modo congiunto i bisogni, scambiarsi informazioni, progettare interventi di carattere preventivo o per specifici target (ad esempio, adolescenti, famiglie e minori) oppure in generale (cosiddetti *multi-target*). Nella maggioranza dei casi sono coordinati dal Servizio sociale territoria-

le e dall'Ufficio Reti del Quartiere. I tavoli rappresentano un'occasione per costruire e rafforzare relazioni fra organizzazioni del territorio e fra queste e il Quartiere (SST e Ufficio reti), ma sono anche il luogo in cui co-progettare e realizzare azioni e interventi. Alcuni dati quantitativi danno un'idea del funzionamento concreto e anche dell'impatto organizzativo che una attività così preziosa ha sia per i Servizi che per le risorse della comunità: mediamente, ogni tavolo vede la presenza di 4-5 operatori del Servizio sociale territoriale (dato rilevato su 17 tavoli); coinvolge mediamente 2 operatori del Servizio educativo e scolastico territoriale e di 1-2 operatori dell'Ufficio reti (dato rilevato su 13 tavoli); sono ben 102 le organizzazioni del territorio che vi prendono parte (dato rilevato su 16 tavoli). Complessivamente in un anno sono stati censiti 117 incontri.

3.3. *I gruppi di cittadini*

Ulteriore oggetto del monitoraggio sul lavoro di comunità svolto anche dal Servizio sociale territoriale è costituito dai gruppi di cittadini. Nel 2019 sono stati mappati 12 gruppi di cittadini, con varie finalità: dall'informazione, alla socializzazione, al supporto reciproco tra partecipanti. Le tematiche trattate nei gruppi riguardano l'educazione, il sostegno alla genitorialità (genitori e ragazzi coinvolti per confrontarsi e individuare modalità di aiuto reciproco, per sostenere capacità relazionali e mediare situazioni di conflitto), l'accesso/orientamento ai servizi (ad esempio, gruppi di *caregiver*, di cittadini intorno ai temi dell'abitare, per prevenire forme di disagio abitativo), la salute e lo sviluppo di potenzialità residue (che coinvolgono persone anziane). Si riportano infine alcuni dati analitici relativamente al funzionamento: i 12 gruppi censiti si sono incontrati 101 volte in un anno. Gli operatori del SST presenti in media nei 12 gruppi sono 4; 1 operatore del Servizio educativo scolastico territoriale è presente in 3 dei gruppi censiti e 2 operatori in media di altri servizi pubblici in 3 dei gruppi censiti. Sono 11 le organizzazioni del territorio partecipanti in 10 gruppi e ben 346 le persone che hanno partecipato in un anno a 10 dei gruppi censiti.

4. *In conclusione*

Al termine di questa complessiva disamina di esperienze paradigmatiche anche molto diverse fra loro, vale la pena soffermarsi sui tratti comuni: organizzazioni diverse collaborano per creare spazi/opportunità di luoghi di incontro, per veicolare informazioni, per proporre attività “piacevoli” per tutti gli abitanti di una zona, per realizzare micro-progetti di attivazione di persone fragili, per creare punti multifunzionali riconoscibili, non “ghettizzanti”, per costruire presidi di territorio in zone più periferiche, con maggiore concentrazione di fragilità socio-economiche-culturali. Si tratta di esperienze nate proprio da una forte connessione fra Pubblico (Servizio sociale e altri uffici pubblici) e organizzazioni del territorio. In queste esperienze il Servizio sociale (territoriale, di comunità) ha avuto vari ruoli: promozione, coordinamento, invio. Le organizzazioni del territorio hanno messo a disposizione *know-how*, professionisti e/o volontari, hanno promosso, realizzato e coordinato le attività stesse. I Servizi si sono messi in “ascolto” delle associazioni, delle sempre più spesso citate “risorse della comunità”.

Come si è cercato di mostrare anche con evidenze empiriche questo elevatissimo tasso di connessioni produce una pluralità di attività e richiede al contempo competenze, motivazioni, mandati politici chiari, investimenti – non solo economici – valorizzazione di presenze carismatiche.

Si è volutamente fornito un caleidoscopio di attività “plurali” e anche “frammentarie” che contribuiscono potenzialmente a rendere sempre più partecipi i cittadini di una zona – non solo quelli più fragili (emblematico in tal senso l’elevato numero di persone raggiunte dai progetti inclusivi di cui solo una parte in carico ai servizi). Cittadini dunque più partecipi, più “connessi”, meno soli. Perché la solitudine – unita poi ad altri fattori di vulnerabilità, *in primis* la fragilità economica – è una condizione che contribuisce ad aumentare il senso di insicurezza¹⁶.

¹⁶ N. HERTZ, *Il secolo della solitudine. L'importanza della comunità nell'economia e nella vita di tutti i giorni*, Milano, Il Saggiatore, 2021.

LA SICUREZZA PARTECIPATA:
IL COINVOLGIMENTO DEI PRIVATI.
L'ESPERIENZA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

*Gian Guido Nobili**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il *Neighborhood Watch*. – 3. Il volontariato per la sicurezza. – 4. Gli *street tutor*. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Con il termine prevenzione comunitaria si intendono tutte le strategie finalizzate a sostenere la partecipazione dei cittadini nelle attività di prevenzione della criminalità e del disordine urbano diffuso, a livello tanto individuale quanto collettivo. Nella sua declinazione pratica il coinvolgimento dei cittadini nel presidio del territorio oscilla tra i due principali approcci preventivi, quello situazionale e quello sociale. L'ambivalenza degli interventi di prevenzione comunitaria è evidente anche negli approcci che, secondo un orientamento condiviso, essa può assumere¹:

– organizzazione della comunità, basata sulla mobilitazione dei residenti e sul rafforzamento dei legami collettivi a fini di prevenzione e di ricostruzione del controllo sociale informale;

* Responsabile Area Sicurezza Urbana e Legalità, Regione Emilia-Romagna. Coordinatore nazionale Forum italiano per la Sicurezza urbana.

¹ J. GRAHAM, T. BENNET, *Crime prevention strategies in Europe and North America*, Helsinki, Criminal Justice Press, 1995.

– difesa della comunità, fondata su strategie che promuovono la sorveglianza dei cittadini sulla propria zona di residenza e una maggiore collaborazione tra cittadini e forze di polizia;

– sviluppo della comunità, che si fonda sul concetto di *empowerment* della dimensione comunitaria, accompagnato dal miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi.

Da oltre dieci anni, le principali forme di sicurezza partecipata coinvolgenti i cittadini, come singoli o in forma associata, in Italia sono state prevalentemente ricondotte allo sviluppo di modalità ausiliarie o privatistiche di controllo del territorio². Dal 2008 hanno infatti preso piede progetti di prevenzione comunitaria riconducibili ai programmi anglosassoni di *Neighborhood Watch*, ossia lo “sguardo del vicino di casa”. Curiosamente, in reazione al fallimento della sperimentazione delle c.d. “ronde” promosse dal “pacchetto sicurezza Maroni” nel 2009³, si sono avviati programmi di controllo di vicinato che interessano attualmente in Italia – secondo una delle principali associazioni promotrici (Associazione Controllo del Vicinato - ACdV) – almeno 75.000 famiglie, ma il numero è verosimilmente molto più alto giacché centinaia di amministrazioni comunali hanno sottoscritto autonome convenzioni volte a incentivare programmi di sicurezza c.d. partecipata e organizzare gruppi di controllo del vicinato o di comunità⁴. Le forme di prevenzione situazionale basate sulla partecipazione dei cittadini si articolano in differenti scale di intervento. Rosenbaum ne distingue tre: comportamenti rivolti alla protezione personale, condotte orientate alla protezione della proprietà e azioni collettive dedicate alla protezione del quartiere⁵.

² M. IANNELLA, *Le “sicurezze” nell’ordinamento italiano: l’allontanamento dal modello stato-centrico e l’affermazione di una rete plurale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, pp. 154-180. Disponibile al sito: www.forumcostituzionale.it, C. CARUSO, *I paradigmi della sicurezza partecipata*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *L’ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 135-158.

³ Il “pacchetto sicurezza Maroni” qui richiamato fa riferimento alla legge 24 luglio 2008, n. 125 “Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”.

⁴ G.G. NOBILI, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell’arte e i nodi irrisolti*, in *Sinapsi*, X(2), 2020, pp. 120-137.

⁵ D.P. ROSENBAUM, *Community Crime Prevention: a Review and Synthesis of the Literature*, in *Justice Quarterly*, 15(3), 1988, pp. 323-395.

Nelle pagine che seguono si cercherà di dare conto delle principali misure di sicurezza partecipata promosse in ambito locale, con particolare attenzione all'approccio di prevenzione comunitaria sviluppato in Regione Emilia-Romagna.

2. *Il Neighborhood Watch*

La pratica più diffusa di coinvolgimento dei cittadini in chiave difensiva è rappresentata dalla protezione del quartiere (*Neighborhood Watch*), spesso accompagnata da altre forme di difesa. Ne consegue una certa confusione nei termini: alcuni considerano il *Neighborhood Watch* (NW), in senso stretto, come azione di sorveglianza intenzionale e organizzata di vicinato (strada, isolato o quartiere); altri invece lo definiscono come l'insieme costituito dalla sorveglianza di vicinato e dalle altre attività che l'accompagnano: le più diffuse sono i sopralluoghi di verifica delle condizioni di sicurezza delle abitazioni (*Home security survey*) e la marchiatura degli oggetti di valore in modo da renderli agevolmente identificabili in caso di smarrimento o furto (*Identifying property*)⁶.

Il NW è una forma di prevenzione che prevede la cooperazione tra cittadini e polizie, locali e nazionali, per organizzare modalità di sorveglianza informale nei quartieri residenziali. L'unità di prevenzione del crimine del Ministero dell'Interno Britannico (Home Office Crime Prevention Unit) definisce il NW: «un'attività, basata sulla comunità e sostenuta dalla polizia, che è rivolta alla prevenzione della criminalità. Implica una maggiore sensibilità dei residenti verso il rischio di vittimizzazione e uno sviluppo di azioni di protezione della proprietà propria e di quella dei vicini»⁷. L'idea di fondo è che gli abitanti si trovino nelle condizioni ideali per conoscere effettivamente cosa succede nel proprio quartiere e dunque per poter sorvegliare il territorio e le attività che si determinano più di quanto non possa fare la sola polizia.

⁶ J. GAROFALO, M. MCLEOD, *Improving the Effectiveness and Utilization of Neighbourhood Watch Programs*, Final Report. National Institute of Justice, US Department of Justice, 1987.

⁷ A. CRAWFORD, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 51.

I promotori sottolineano la massimizzazione dei benefici conseguiti con il NW quale forma di prevenzione che può incidere sull'andamento della criminalità sia in forma diretta che indiretta. In maniera diretta in quanto i residenti apprendono e applicano misure di protezione personale e delle loro proprietà e partecipano consapevolmente alle attività di sorveglianza; ma anche indiretta grazie al rafforzamento delle relazioni tra i residenti, presupposto chiave per consolidare il controllo sociale informale del territorio⁸. Questa misura di prevenzione comunitaria è diffusa prevalentemente nelle aree suburbane, abitate da classi medie e con contenuti tassi di delittuosità. Le comunità che abitano in queste zone sono maggiormente propense a ritenere che la criminalità sia agita da *outsider*, da cui ci si debba difendere.

A partire dalla fine degli anni sessanta del secolo scorso, il NW ha conosciuto una crescita vertiginosa negli Stati Uniti, in Canada e in Gran Bretagna, tanto da interessare oltre il 40% della popolazione statunitense e quasi il 30% nel Regno Unito⁹. Uno degli elementi che ha contribuito alla grande diffusione di questa misura di prevenzione è il rapporto costi-benefici. Trattandosi di azioni fondate sul volontariato i costi operativi si rivelano in genere alquanto contenuti: un impegno finanziario modesto per la polizia riferito in particolare a spese organizzative iniziali, unito ai costi per l'eventuale segnaletica stradale, coperti spesso da contributi privati o da fondi del governo locale.

Dall'analisi di centinaia di esperienze emerge una casistica molto varia, ma senza differenze sostanziali¹⁰. L'iniziativa volta a dare avvio ad un programma di NW viene presa generalmente dalla polizia locale e solo in misura residuale si determina per autonoma

⁸ D.P. ROSENBAUM, *Community Crime Prevention: a Review and Synthesis of the Literature*, cit., pp. 329.

⁹ S.F. BENNETT, P.J. LAVRAKAS, *Community-based crime prevention: an assessment of the Eisenhower Foundation's Neighborhood Program*, in *Crime and Delinquency*, 35(3), 1989, pp. 345-364.

¹⁰ G.G. NOBILI, *La prevenzione comunitaria: dalla sorveglianza informale al vigilantismo*, in S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, F.T. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011, tra partecipazione ed esigenze di coordinamento*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 175-188.

iniziativa dagli abitanti di un quartiere. La polizia, che si configura come il principale promotore del NW, interpella in primo luogo le associazioni di quartiere quale tramite per stabilire i rapporti con i residenti. I contatti avvengono inizialmente via posta, poi telefonicamente e, talvolta, attraverso un'informazione capillare svolta porta a porta. L'avvio vero e proprio di un programma è sancito da un incontro iniziale finalizzato a costituire il gruppo di NW e a selezionare un coordinatore (c.d. *Block Captain*). Nella maggior parte dei casi ci si limita a questo solo incontro; in alcuni progetti, tuttavia, la cadenza dei *meeting* viene mantenuta e assume una funzione rilevante ai fini del rafforzamento della coesione sociale della comunità. Durante il primo incontro vengono fornite informazioni e istruzioni su come esercitare la sorveglianza informale all'interno del proprio quartiere. Il NW viene presentato come una pratica che non richiede ai cittadini altro impegno se non quello di abituarsi ad osservare con occhio diverso e attento gli spazi aperti (marciapiedi, aree di gioco, giardini, ecc.) frequentati nel corso delle normali attività quotidiane (es. andando a fare la spesa, accompagnando i figli a scuola, aspettando l'autobus ecc.). Nel caso di avvistamento di comportamenti o attività sospette (da semplici fenomeni di disordine urbano ad attività realmente criminose), si richiede di allertare, secondo la gravità del caso, le strutture adeguate: le forze dell'ordine, il coordinatore o semplicemente una segreteria telefonica appositamente attivata o un sistema di allerta ad esempio su canale *WhatsApp*.

Non è prevista nessuna forma di intervento diretto da parte dei cittadini; per questo motivo il NW viene considerato una forma di "osservazione passiva". Il motto di questo tipo di sorveglianza è "Guarda e riferisci", locuzione che in modo incisivo ne sintetizza la funzione primaria: i partecipanti devono agire come "occhi e orecchi" della polizia e non devono intervenire direttamente¹¹. Le attività organizzate a sostegno del programma sono numerose: vengono redatte e distribuite newsletter, per far circolare tra i partecipanti le informazioni sui possibili rischi di vittimizzazione e le eventuali condotte da adottare; si posizionano successivamente cartelli lungo le

¹¹ J. GAROFALO, M. MCLEOD, *Improving the Effectiveness and Utilization of Neighbourhood Watch Programs*, cit.

strade, oppure targhette all'ingresso delle abitazioni, per segnalare che nel quartiere è praticato il NW; si organizzano feste di strada, picnic e barbecue di vicinato con lo scopo dichiarato di rafforzare la coesione sociale tra i componenti dei gruppi¹².

I limiti specifici e le contraddizioni delle esperienze di NW sono stati lucidamente analizzati, tra gli altri, da Rosenbaum¹³, Bennett e Lavrakas¹⁴ e Hope¹⁵ e, in tempi più recenti da Lub¹⁶. In particolare:

– il successo dei programmi di NW non dipende solo dall'ampiezza dell'iniziativa, ma anche dalla composizione sociale della comunità e dall'atteggiamento che le forze di polizia hanno verso la stessa. La polizia dimostra di preferire l'interazione con comunità etnicamente e socialmente coese (composte preferibilmente da cittadini bianchi, istruiti e rispettosi delle leggi) e lascia così irrisolte le tensioni che caratterizzano altre aree, in genere quelle più problematiche. Per contro, gli abitanti dei quartieri caratterizzati da alti tassi di devianza sono poco inclini a partecipare a tali programmi di prevenzione in quanto tendono a diffidare della polizia, hanno associazioni locali intrinsecamente deboli e, più di ogni altra cosa, esprimono necessità più urgenti e pressanti, in particolare di natura economica. In estrema sintesi, il NW funziona laddove ce n'è meno bisogno;

– in taluni casi la mobilitazione comunitaria può paradossalmente produrre più paura. La diffusione di dati sulla criminalità, i consigli sulla sicurezza rischiano di accrescere lo stato di tensione e di allarme della collettività e, ancora peggio, di rafforzare i pregiudizi razziali, sociali, politici;

¹² S. MANN, M.C. BLAKEMAN, *Safe Homes Safe Neighborhoods. Stopping Crime Where you Live*, Berkeley, California, Nolo Press, 1993.

¹³ D.P. ROSENBAUM, *The Theory and Research Behind Neighborhood Watch: Is It Sound Fear and Crime Reduction Strategy?*, in *Crime and Delinquency*, 33(1), 1986, pp. 103-134.

¹⁴ S.F. BENNETT, P.J. LAVRAKAS, *Community-based crime prevention: an assessment of the Eisenhower Foundation's Neighborhood Program*, cit., p. 355.

¹⁵ T. HOPE, *Community Crime Prevention*, in M. TONRY, D.P. FARRINGTON (a cura di), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention, Crime and Justice*, vol. 19, 1995, pp. 21-89.

¹⁶ V. LUB, *Neighbourhood Watch: Mechanisms and Moral Implications*, in *British Journal of Criminology*, 58(4), 2018, pp. 906-924.

– non è accertato che l'esistenza di un programma di NW in un quartiere incrementi sistematicamente l'attività di sorveglianza nello stesso. Eventualmente l'efficacia di questa strategia è maggiore nel ridurre i sentimenti di allarme sociale;

– infine, è molto improbabile che un progetto di mobilitazione comunitaria si mantenga in vita per lungo tempo con il sostegno dei soli partecipanti. Crawford¹⁷ sottolinea questo fattore di debolezza, rimarcando che l'alto numero di progetti attivati non può essere considerato di per sé come un indicatore di successo e che molti dei programmi di NW rivelano un'attività minima o addirittura nulla. Si rende necessaria quindi, oltre ad un'attività di impulso, un'attività di supporto da parte dell'amministrazione pubblica locale.

La pratica del NW risulta dunque particolarmente efficace nei quartieri residenziali delle classi medie, in quanto presuppone «un certo livello di fiducia e comunione di interessi tra i vicini e ciò è più facile in quartieri caratterizzati da omogeneità sociale, benessere economico, bassa mobilità residenziale e case in proprietà, ovvero da sicurezza economica e stabilità sociale»¹⁸.

Secondo Crawford, il NW si afferma prevalentemente nei quartieri suburbani a basso tasso di criminalità in quanto in tali contesti è più agevole identificare le presenze minacciose negli *outsiders*, individuati sovente negli estranei, specie se stranieri, e come tale, si tratta di una pratica confacente ad aree culturalmente omogenee. Di contro nelle aree a basso reddito vi è diffidenza e sospetto nei riguardi dei vicini e il NW genera il timore che alle attività possano eventualmente partecipare anche malintenzionati. Inoltre, queste aree sono generalmente caratterizzate da una forte instabilità residenziale, e anche quando il NW si afferma come misura di prevenzione della criminalità, i partecipanti ai gruppi di controllo di vicinato tendono con maggiore frequenza a trasferirsi nel tempo in altre zone della città e il progetto deve essere sistematicamente sostenuto e ricalibrato.

¹⁷ A. CRAWFORD, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, cit., p. 358.

¹⁸ J. GAROFALO, M. MCLEOD, *Improving the Effectiveness and Utilization of Neighbourhood Watch Programs*, cit., p. 340.

Bennet, Holloway e Farrington¹⁹ hanno sottoposto a sistematica verifica gli interventi di NW. Sono state prese in considerazione oltre un centinaio di ricerche e successivamente selezionate quelle di maggiore qualità, ossia analisi che possedevano i requisiti di una valutazione scientifica ed in particolare del metodo quasi sperimentale di caso controllo (nel complesso 19 che esaminano l'impatto di 43 specifiche iniziative di NW²⁰). Lo studio mostra che le iniziative di controllo di vicinato sono tendenzialmente efficaci nel ridurre la criminalità. Secondo gli autori è addirittura possibile stimare una complessiva contrazione della criminalità tra il 16 e il 26% nelle zone interessate da interventi di NW rispetto ai casi controllo. In ogni caso, la maggior parte dei ricercatori concorda nel considerare che il NW, se non combinato con altre misure di prevenzione, sia un programma inadeguato per le zone caratterizzate da alti tassi di devianza e bassi livelli socio-economici. Si raccomanda di inserirlo all'interno di un approccio integrato che agisca simultaneamente sui comportamenti dei cittadini, sull'attività della polizia e sul contesto ambientale.

È questo l'approccio seguito dalla Regione Emilia-Romagna. In particolare, sono state definite delle Linee guida regionali per il sostegno ai gruppi di controllo di vicinato²¹. In quanto principale regolatore della vita di tutti i giorni nello spazio pubblico, le Polizie locali sono spesso il primo punto di riferimento della comunità e in particolare di alcune figure peculiari della cittadinanza che svolgono sul territorio, indirettamente ed a volte inconsapevolmente, una funzione sociale di ascolto e monitoraggio²².

¹⁹ T. BENNETT, K. HOLLOWAY, D.P. FARRINGTON, *Does Neighbourhood Watch Reduce Crime? A Systematic Review and Meta-Analysis*, in *Journal of Experimental Criminology*, 2, 2006, pp. 437-458; T. BENNETT, K. HOLLOWAY, D.P. FARRINGTON, *The Effectiveness of Neighbourhood Watch*, in *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, 2009.

²⁰ Per una sintesi, si v. G.G. NOBILI, *La prevenzione comunitaria: dalla sorveglianza informale al vigilantismo*, cit., p. 183 e ss.

²¹ Le linee guida sono consultabili e disponibili: <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/polizia-locale/controllo-di-vicinato> e si richiamano alla Raccomandazione Tecnica "Linee guida per la promozione del ruolo e dell'immagine della polizia locale" adottate con D.G.R. 612/2013, ed in particolare alla Linea guida 1: Contatto con il cittadino e all'Azione 4: Rete di contatti qualificati.

²² S. ARSANI, A. SOLA, *Il nuovo sistema di polizia locale in Emilia-Romagna. La riforma della L.R. 24/2003 ad opera della L.R. 30 luglio 2018, n. 13*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018.

In questo senso, alle polizie locali viene raccomandato di individuare un referente, verosimilmente tra gli operatori di prossimità che lavorano nell'area interessata, per i contatti con il gruppo di comunità. Spesso i gruppi di vicini si organizzano spontaneamente attraverso un semplice gruppo *WhatsApp*, che poi diventa il principale strumento di comunicazione e allerta tra i membri del gruppo: la polizia locale resta in contatto con il gruppo attraverso i suoi referenti, evitando tuttavia di entrare all'interno dei gruppi. Ad oggi, risultano ottantanove i progetti di controllo di vicinato sostenuti con risorse finanziarie o supporto tecnico da parte della Regione in quindici Comuni e dodici Unioni di comuni dell'Emilia-Romagna.

I referenti sono il punto di raccordo tra i cittadini membri dei gruppi di controllo di comunità e la polizia municipale e assumono dunque un ruolo strategico. In particolare, i referenti, opportunamente formati dalla polizia locale, si occupano di: promuovere il gruppo e farlo conoscere ai residenti della zona; trasmettere le informazioni corrette e comunicare ai membri del gruppo gli obiettivi, il funzionamento del controllo di comunità e le caratteristiche delle segnalazioni corrette; filtrare le informazioni che passano nella chat del gruppo e trasmettere le segnalazioni alla polizia locale, quando opportuno; tenere i rapporti con la polizia locale, anche con incontri periodici, per valutare l'andamento dell'attività; diffondere all'interno dei gruppi le informazioni che arrivano dalla polizia locale (allerte, informazioni, ma anche iniziative o attività che riguardano il quartiere).

Le linee guida regionali raccomandano il costante presidio del rapporto con i referenti dei singoli gruppi comunità, che non devono essere eccessivamente numerosi per evitare sia difficoltà di gestione che eventuali effetti indesiderati, quali ad esempio la stigmatizzazione di alcune minoranze etniche o l'eccesso di controllo sociale di una specifica area, come peraltro evidenziato in alcune recenti ricerche condotte a livello internazionale²⁵.

²⁵ V. LUB, *Neighbourhood Watch: Mechanisms and Moral Implications*, cit., pp. 921 e ss.; R. BREWER, P. GRABOSKY, *The Unravelling of Public Security in the United States: The Dark Side of Police-Community Co-Production*, in *American Journal of Criminal Justice*, 39, 2014, pp. 139-154.

3. *Il volontariato per la sicurezza*

Le esperienze di volontariato nel campo della sicurezza urbana in Italia risultano molto antecedenti ai progetti di controllo di vicinato o di comunità. Tra le più note quella dei *City Angels*, attivi a Milano dal 1995 e ben presto distintisi dai *Guardian Angels* americani per una marcata attività solidaristica²⁴, o per dimensione dei volontari attivi – oltre duecento presenti sul territorio ogni giorno – la significativa azione degli Assistenti civici, avviata dal Comune di Bologna nel 2001²⁵. Va sottolineato peraltro come l'esperienza promossa dal Comune di Bologna si ispiri alla storica attività del Corpo delle pattuglie cittadine, un'associazione di volontariato riconosciuta formalmente fin dal 1828 con finalità di tutela delle persone e delle cose in ausilio alle forze dell'ordine²⁶. Curiosamente forse l'associazione di volontariato in Italia più assimilabile, almeno in origine, a quella dei *vigilantes group* e unico esempio nel nostro paese, fino al 1986, di un corpo armato volontario, con compiti ausiliari delle Forze di polizia.

Il coinvolgimento del volontariato può assumere forme anche molto diverse. Nel contesto anglosassone, e in particolare statunitense, l'apporto del volontariato si traduce spesso in forme di "osservazione attiva", basata sul pattugliamento organizzato dei quartieri (*citizen patrol*). È prevista l'organizzazione di gruppi che percorrono a piedi gli spazi pubblici del quartiere con il duplice obiettivo di scoraggiare attività criminose (in particolare spaccio di sostanze stupefacenti, prostituzione, attività delle *gang*) e di informare la po-

²⁴ M. FURLAN, *Angeli di Strada*, Milano, Edizioni Paoline, 1997.

²⁵ L'attività operativa delle associazioni di volontariato impegnate nel progetto "Assistenti civici", approvato con decisione di massima della Giunta del Comune di Bologna PG n. 114830/01 in data 2 luglio 2001, ha avuto inizio il 1° ottobre dello stesso anno. Il progetto è stato poi adottato da altri comuni sia emiliano-romagnoli, tra cui: Parma, Modena, Forlì, Faenza, che extraregionali, tra essi: Genova, Brescia e Legnano. Questi volontari operano generalmente sul territorio per assistere i cittadini, e sono riconoscibili dal corpetto o dal bracciale con la scritta "Assistente civico" e lo stemma del Comune. Sono impiegati preferibilmente nei giardini e parchi pubblici, asili, scuole, zone di affollamento come fermate d'autobus e mercati.

²⁶ C. BRACCESI, *Le Pattuglie Cittadine, 160 anni di storia*, in *Sicurezza e territorio*, 10, 1993, pp. 11-16.

lizia. Il *citizen patrol* viene avviato su iniziativa diretta di un gruppo di cittadini che si fa carico di reclutare i volontari e di coordinare i contatti con le forze dell'ordine²⁷. Anche in questo caso l'iniziativa prevede una collaborazione stretta con la polizia e i volontari vengono preparati a svolgere il loro compito. Chi partecipa ai pattugliamenti viene dotato di radiotrasmittenti o tecnologie similari e indossa pettorine o altri indumenti particolari per rendersi riconoscibile sia dagli altri membri della comunità, che dalla stessa polizia. La visibilità dell'abbigliamento indossato mira ad amplificare la funzione deterrente di questa forma di controllo del territorio.

Il caso più noto e studiato di *citizen patrol* negli Stati Uniti è quello dei *Guardian Angels*. Si tratta di un'organizzazione nazionale di volontariato fondata nel 1979 da Curtis Sliwa attiva in più di 50 città statunitensi e successivamente diffusasi prima in Canada e poi anche in Europa. I suoi membri sono riconoscibili dai banchi rossi che indossano mentre sorvegliano strade e metropolitane. La loro attività principale è il pattugliamento, pensato sia come deterrente visivo a fenomeni di criminalità o di disordine urbano, sia come mezzo per accrescere la percezione di sicurezza da parte dei cittadini. I *Guardian Angels* operano in differenti parti della città: aree centrali, parchi, distretti commerciali, quartieri residenziali e metropolitane. Le mansioni svolte sono varie e riguardano sia aspetti assistenziali (ad esempio soccorrere le persone in stato di ubria-

²⁷ Il *citizen patrol* ha una lontana tradizione negli Stati Uniti: negli anni sessanta del secolo scorso le comunità afroamericane lo usavano per proteggersi dagli abusi della polizia (*civilian patrol*); nella decade successiva invece si affiancano al pattugliamento della polizia. Le differenti modalità con cui è praticato dipendono principalmente dal tipo di area da sorvegliare (edifici, strade di quartiere, trasporti pubblici, campus scolastici) e si differenziano per il mezzo di trasporto utilizzato (trasporti pubblici, a piedi, in bicicletta, in auto). In Gran Bretagna lo *street watch* (termine utilizzato per identificare attività non dissimili dal *citizen patrol*) viene incoraggiato direttamente dal Ministero dell'interno a partire dagli anni novanta. Per la distinzione tra queste misure di presidio del territorio e le forme di vero e proprio vigilantismo si rimanda a: G.G. NOBILI, *La prevenzione comunitaria: dalla sorveglianza informale al vigilantismo*, cit., p. 177 e ss.; N. HAAS, *Public Support for Vigilantism*, Leiden, Netherlands Institute for the Study of Crime and Law Enforcement (NSCR), 2010; L. JOHNSTON, *What is vigilantism?*, in *The British Journal of Criminology*, 36(2), 1996, pp. 220-236; A. JOHNSON, *Neighborhood Watch: Invading the Community, Evading Constitutional Limits*, in *University of Pennsylvania Journal of Law and Social Change*, 18, 2016, pp. 459-493.

chezza, scortare gli anziani, aiutare le persone sui mezzi di trasporto pubblico o ad attraversare la strada), sia il supporto in situazioni di emergenza (ad esempio richiedendo l'intervento della polizia o assistenza sanitaria). Oltre alla funzione principale di sorveglianza, gli *Angels*, su richiesta diretta dei cittadini, possono essere coinvolti anche in altre attività della comunità. Ci tengono ad operare in modo autonomo e non si considerano "occhi e orecchie" della polizia; le loro regole di ingaggio prevedono il ricorso all'uso della forza come estremo rimedio qualora ci si trovi nella necessità di proteggere l'incolumità propria o di altri cittadini.

I primi studi di valutazione condotti sulle attività dei *Guardian Angels* negli Stati Uniti mostrano tuttavia risultati decisamente modesti²⁸. In particolare, gli *Angels* non sono in grado di incidere proprio sui reati più violenti, ossia quelli che in linea teorica dovrebbero essere oggetto della loro azione di prevenzione, mentre paiono avere un modesto impatto sui reati di natura predatoria²⁹.

Diversi studiosi hanno evidenziato poi il rischio che questi corpi di *vigilantes* locali non rispettino appieno la legalità, assumendosi inaccettabili funzioni di supplenza repressiva³⁰. Ancora, vi è la non remota possibilità che queste organizzazioni volontarie vengano gradualmente assorbite nei corpi di polizia, alimentando una riprovevole sovrapposizione di ruoli.

Le esperienze italiane sono preferibilmente riconducibili ai programmi di *Neighborhood Wardens* (letteralmente, "i custodi dei quartieri"), oggi una delle misure di prevenzione più diffuse nel Regno Unito e in Olanda. Si tratta di un'ipotesi di coinvolgimento dei cittadini più avanzata e matura del tradizionale controllo di vicinato. In quest'ultimo caso, i volontari cittadini sono coinvolti in attività di mera difesa passiva del proprio territorio o quartiere. In altre parole,

²⁸ J. GRAHAM, T. BENNET, *Crime prevention strategies in Europe and North America*, cit., p. 78.

²⁹ S. PENNEL *et al.*, *Guardian Angels: a Unique Approach to Crime Prevention*, in *Crime and Delinquency*, 35(3), 1989, pp. 378-400.

³⁰ M. PAVARINI, *Bisogni di sicurezza e questione criminale*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, 4, 1994, pp. 453-462; T. SAGAR, *Street Watch: Concept and Practice, Civilian Participation in Street Prostitution Control*, in *The British Journal of Criminology*, 45(1), 2005, pp. 98-112; A. JOHNSON, *Neighborhood Watch: Invading the Community, Evading Constitutional Limits*, cit., p. 473.

si tratta di un programma che richiama una visione identitaria della questione securitaria tesa ad identificare negli *outsider* le possibili fonti di pericolo per il quartiere. I *Neighbourhood Wardens* sono invece costituiti da associazioni di volontariato al servizio dell'intera città e – qui sta una cruciale differenza con il controllo di vicinato – non solo del proprio quartiere. I volontari, sempre in stretto coordinamento con la polizia, garantiscono una presenza visibile in aree residenziali e pubbliche. La funzione in senso più ampio è quella di migliorare la qualità della vita delle città e contribuire alla riqualificazione degli spazi pubblici. La loro presenza sul territorio, identificabile grazie ad una pettorina di riconoscimento, è finalizzata dichiaratamente a prevenire, con funzione deterrente, la commissione di reati di strada e di comportamenti antisociali, a promuovere l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente.

Ogni volontario ha un numero di compiti che variano a seconda delle necessità e delle convenzioni fissate dalle partnership locali di sicurezza, ad esempio:

- favorire il collegamento tra i cittadini, la polizia e gli altri servizi locali;
- contribuire allo sviluppo del senso civico e al rispetto delle regole comunemente condivise dalla comunità locale;
- sostenere gruppi vulnerabili come anziani, disabili e vittime di crimini.

La legge regionale dell'Emilia-Romagna³¹, all'art. 8, prevede che l'utilizzo del volontariato (e solo di associazioni regolarmente iscritte ai sensi della Legge-quadro regionale sul volontariato n. 266/1991) sia finalizzato a: «realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale». Una successiva direttiva³², regola nel dettaglio l'applicazione della norma regionale, prevedendo che le associazioni di volontariato contribui-

³¹ Legge regionale 4 dicembre 2003, n. 24 “Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza” e ss.mm.

³² DGR 279/2005 “Utilizzo del volontariato”, consultabile al link: https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/polizia-locale/normativa/delibere_reg

scono tra l'altro allo sviluppo di azioni di prevenzione, ad attività di informazione rivolte ai cittadini, di educazione e sicurezza stradale. Ancora, possono concorrere a garantire una maggiore presenza e visibilità nello spazio pubblico urbano e a favorire il collegamento fra i cittadini, le polizie locali e gli altri servizi locali.

L'art. 17-*septies* recentemente introdotto con legge regionale 30 luglio 2018, n. 13, ha ulteriormente dettagliato le attività a cui i volontari possono essere impiegati, a supporto delle funzioni svolte dagli addetti di polizia locale, ed in particolare:

- a) prevenzione e mediazione dei conflitti stradali;
- b) prevenzione dei rischi legati alla circolazione stradale e promozione della mobilità sostenibile;
- c) educazione e sensibilizzazione all'uso consapevole dello spazio pubblico e dei beni della collettività;
- d) informazione e sensibilizzazione con riguardo alla corretta fruizione dei parchi e delle aree verdi urbane;
- e) assistenza e informazione alla cittadinanza durante le fiere e i mercati, nelle spiagge o in altri luoghi e situazioni in cui tali attività sono utili;
- f) altre attività contemplate dalla normativa specifica di settore in tema di tutela ambientale e di vigilanza faunistico-venatoria e ittica.

Ad oggi in Emilia-Romagna le amministrazioni locali hanno sottoscritto oltre un centinaio di convenzioni con associazioni di volontariato e, risultano essere ben 59 le strutture di Polizia locale che si avvalgono di volontari per interventi di sicurezza urbana. Ciò che qui preme sottolineare è che i "volontari" della legge regionale rientrano legittimamente nella disciplina dell'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale e in particolare nella promozione di un sistema integrato di sicurezza a scala regionale. Sono, nello specifico, una delle azioni attraverso le quali la legge regionale persegue l'obiettivo di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale. Sono volontari in senso tecnico-giuridico, perché fanno parte di associazioni di volontariato iscritte nei registri previsti dalla legge regionale e hanno uno spettro di attività ben più ampio in quanto non rientrano nell'ambito della sicurezza pubblica, e di conseguenza, a loro non si applicano le disposizioni del Decreto del Ministro dell'Interno dell'8 agosto 2008. Ma, ciò che più conta,

sono una presenza “attiva”, una risorsa per il territorio e la comunità nel suo complesso, non meri osservatori, come previsto dalla forma di volontariato introdotta a livello nazionale dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”.

4. *Gli street tutor*

La già ricordata riforma della legge della Regione Emilia-Romagna n. 24/2003 “Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza” del 2018 ha introdotto, all’art. 9, la nuova funzione dei c.d. *street tutor*, incardinata sulla figura dei precedenti “Referenti per la sicurezza”³³, poi sostituiti dagli addetti ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento o spettacolo in luoghi aperti al pubblico di cui all’articolo 3, commi da 7 a 13, della legge n. 94/2009. Oggi gli addetti ai servizi di controllo nei locali possono essere autorizzati dai comuni della Regione a svolgere le attività di *street tutor*.

Si tratta di un innovativo strumento di partenariato tra istituzioni e società civile, finalizzato alla migliore gestione della convivenza sullo spazio pubblico, specie nei contesti del divertimento. La norma mira di fatto a coinvolgere e responsabilizzare i gestori non solo a garantire adeguati standard di sicurezza all’interno dei loro locali, ma anche nelle aree pubbliche adiacenti. Secondo le disposizioni della nuova normativa regionale, infatti i gestori dei locali ed organizzatori di eventi aperti al pubblico, in particolare nel settore dell’intrattenimento e dello spettacolo, possono utilizzare, anche su specifica richiesta dell’Ente locale competente al rilascio dell’autorizzazione – a fronte di motivate esigenze di mantenimento dell’ordinata e civile convivenza – gli addetti ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo di cui alla legge n. 94/2009, in attività di prevenzione dei rischi e di mediazione dei conflitti nel-

³³ Con l’introduzione dell’originale art. 9 della l.r. 24/2003 si era esperito da parte della Regione Emilia-Romagna il primo tentativo in Italia di qualificare e professionalizzare la figura dei c.d. “buttafuori” che fino a quel momento avevano operato all’interno dei locali in maniera più o meno formalizzata, S. ARSANI, A. SOLA, *Il nuovo sistema di polizia locale in Emilia-Romagna. La riforma della L.R. 24/2003 ad opera della L.R. 30 luglio 2018, n. 13*, cit., p. 46.

lo spazio, anche pubblico, adiacente ai locali e ai luoghi nei quali si svolgono gli eventi.

La nuova attribuzione, riconosciuta agli addetti ai servizi di controllo iscritti nei registri prefettizi, è qualificata come attività di *street tutor* ed è subordinata al possesso di specifica autorizzazione rilasciata dal Comune in cui il soggetto esercita la propria attività per la prima volta. Tale riconoscimento ha validità su tutto il territorio regionale e può essere conseguito solo a seguito della frequenza, con profitto, di uno specifico corso di formazione professionale disciplinato dalla Giunta regionale³⁴. Gli *street tutor* non sono dunque figure professionali nuove, ma addetti ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo già previsti dalla normativa nazionale che, grazie alla specifica previsione regionale, possono essere impiegati in attività di prevenzione dei rischi e di mediazione dei conflitti anche in spazi adiacenti ai locali e ai luoghi nei quali si svolgono eventi pubblici.

Si tratta dunque di un professionista, non riconducibile a forme di volontario. L'ambito professionale a cui fare riferimento è quello del personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico (ad es. concerti musicali negli impianti sportivi, parchi di divertimento), nei locali (ad es. discoteche, cinema, teatri), anche a tutela dell'incolumità dei presenti, iscritto in un apposito elenco tenuto dalla Prefettura competente per territorio. Queste figure professionali assumono una funzione di prevenzione, comunicazione e mediazione dei conflitti all'esterno dei locali, nelle aree più delicate della città definite previamente in sede di Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica (C.P.O.S.P.) e in alcuni eventi organizzati dall'amministrazione comunale.

Sul modello del personale incaricato dei servizi di controllo all'interno degli impianti sportivi in occasioni di manifestazioni pubbliche (i c.d. *steward*)³⁵, con l'introduzione di un insieme di attività

³⁴ DGR n. 164/2021 "Direttive per gli enti locali, in applicazione dell'art. 9, L.R. 24/2003, relative alle condizioni e alle modalità di svolgimento delle attività di *street tutor*".

³⁵ T.F. GIUPPONI, *Sicurezza "partecipata", garanzie costituzionali ed esigenze di coordinamento: la gestione delle manifestazioni sportive e il ruolo degli steward*,

qualificate come di *street tutor* si è vuole promuovere una figura capace di integrarsi nel contesto del *loisir* notturno in maniera meno conflittuale e con spazi di mediazione e di mitigazione del rischio molto più ampi degli operatori di polizia, pur mantenendo un rapporto di stretta cooperazione con le polizie locali e nazionali.

In questa prospettiva, l'operatore dovrà essere immediatamente riconoscibile recando la scritta *street tutor* tramite indicazione visibile su parte integrante dell'abbigliamento. L'attività di *street tutor* viene esercitata sulla base delle indicazioni del gestore in cui si svolge l'intrattenimento, il pubblico spettacolo, la somministrazione di alimenti o di bevande o altra attività, che ne ravvisi la necessità a fronte di motivate esigenze di mantenimento dell'ordinata e civile convivenza. Tuttavia, più gestori di locali contigui, presenti sulla stessa strada, piazza o comunque area, dove le persone si possono muovere senza soluzione di continuità tra l'area pubblica di pertinenza – intesa non in termini spaziali, ma funzionali – di un locale ed un altro, possono accordarsi nell'utilizzo di *street tutor* per le finalità previste dalla normativa regionale. Sulla base delle medesime motivazioni, l'attività di *street tutor* potrà essere richiesta dall'Ente locale competente al rilascio dell'autorizzazione.

Nel quadro dell'Accordo per la promozione della sicurezza integrata sottoscritto l'8 luglio 2019 tra Prefettura U.T.G. di Bologna e Regione Emilia-Romagna nonché della normativa nazionale sulla sicurezza urbana, nel mese di luglio scorso si è dato avvio alla sperimentazione delle figure degli *street tutor* in alcune aree dei Comuni di Bologna e Imola, coinvolgendo tali figure in un'azione di mediazione sociale nelle aree e negli spazi pubblici adiacenti ai pubblici esercizi nello specifico contesto dell'attività di prevenzione dell'epidemia Covid-19. In proposito sono stati definiti accordi di programma sulla sicurezza integrata tra i Comuni di Bologna e Imola con la Regione Emilia-Romagna, che ha previsto finanziamenti dedicati per l'avvio della progettualità di impiego di tali figure professionali⁵⁶.

tra legislatore e Corte costituzionale, in R. MASSUCCI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza negli stadi*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 203-216.

⁵⁶ Nel 2021 si sono tenuti i primi corsi di formazione organizzati con la collaborazione della Fondazione Scuola Interregionale di Polizia Locale. Il corso, per complessive dieci ore, si è articolato in 5 specifici moduli formativi: a) comunica-

L'impiego di tali figure assume grande rilevanza nell'attuale contesto di vigilanza per il rispetto delle norme di comportamento richiesto per la prevenzione della diffusione dell'epidemia da Covid-19. D'intesa con la Prefettura di Bologna, si è stabilito in ogni caso un avvio graduale dell'operatività degli *street tutor* in aree inserite in zone di interesse sia nel Comune di Bologna che di Imola, pur se non caratterizzate da particolare problematicità, al fine di consentire un inizio prudente e ragionato dell'operatività di queste nuove funzioni professionali.

5. Conclusioni

La propensione al coinvolgimento dei cittadini in chiave difensiva sembra oggi dominare il discorso sulla prevenzione comunitaria nello scenario italiano e regionale. A questa tendenza prevalente, si affiancano interventi di animazione, rivitalizzazione e gestione degli spazi pubblici con il coinvolgimento di gruppi di cittadini o di associazioni di volontariato che richiamano piuttosto modelli di organizzazione della comunità. Si tratta sovente della "presa in carico" di luoghi come piazze o parchi pubblici, attraverso la promozione di assemblee e incontri sistematici con i cittadini, iniziative culturali e sportive, manutenzione degli spazi, animazione sociale. La sicurezza delle città risulta dunque garantita anche da comunità attive e presenti che sentono lo spazio pubblico come proprio e ne hanno cura, dalla presenza di legami sociali forti, che favoriscono solidarietà sociale e controllo spontaneo.

Tuttavia, la ricerca scientifica e il dibattito pubblico devono mettere esplicitamente in rilievo le possibili implicazioni negative o indesiderate determinate dal coinvolgimento dei privati, come singoli o in forma associata, nelle politiche di sicurezza urbana. Esiste

zione e gestione dei conflitti; b) indicazioni operative da parte delle Forze di Polizia su come svolgere al meglio l'attività di *street tutor* in un contesto di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico; c) funzioni e attribuzioni inerenti all'attività di *street tutor*; d) norme penali e conseguente responsabilità di chi svolge l'attività di *street tutor*; e) modalità e termini di collaborazione con le forze di Polizia. Successivamente sono stata avviate sperimentazioni anche con i Comuni di Ravenna, Cervia, Rimini, Bellaria Igea Marina e Carpi.

innanzitutto il rischio che il coinvolgimento dei cittadini in attività di controllo e presidio del territorio, nelle diverse forme di “controllo di vicinato”, alimenti allarmismi, confusione di ruoli e improprie attribuzioni di funzioni che al contrario devono rimanere di esclusiva competenza delle polizie nazionali e locali.

Un altro elemento critico appare connesso con la durata nel tempo degli interventi di prevenzione comunitaria. Le evidenze empiriche indicano che un livello soddisfacente di sicurezza è generalmente garantito dall’integrazione di un insieme di approcci preventivi applicati in forma sistematica e continuativa³⁷. Il forte *turn over* delle persone impegnate nelle strategie di prevenzione comunitaria e la dipendenza della loro azione dalla disponibilità di risorse pubbliche mette in serio rischio proprio la garanzia di durata di queste misure³⁸. Nelle esperienze di prevenzione comunitaria qui descritte sussiste poi il non remoto rischio che, in una presunzione di rappresentanza della comunità interpretata come un universo chiuso e omogeneo, la sindrome NIMBY (*Not in My Backyard*) venga applicata, in un’ottica securitaria, alle consuete figure della pericolosità sociale di ottocentesca memoria: gli stranieri, gli oziosi, i vagabondi, le prostitute, gli etilisti, i mendicanti molesti, ecc.

Un approccio integrato alla sicurezza deve dunque mettere al centro gli attori sociali del territorio, inclusi i singoli componenti della comunità, valorizzandone l’apporto sia in termini di conoscenza dei bisogni locali che di condivisione delle responsabilità connesse alla cura dei luoghi e delle relazioni.

Il coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali e nei programmi di prevenzione che hanno a che fare con lo spazio pubblico e con la sua valorizzazione devono tenere conto della composizione eterogenea dei diversi potenziali utilizzatori del territorio nelle diverse fasce orarie della giornata. Solo in questa prospettiva,

³⁷ P. ROBERT, (a cura di), *Les politiques de prévention de la délinquance a l'aune de la recherche. Un bilan international*, Parigi, L’Harmattan, 1991; A. CRAWFORD, *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Cullompton, Willan Publishing, 2009; I. WALLER, *Smarter Crime Control: A Guide to a Safer Future for Citizens, Communities, and Politicians*, Rowman & Littlefield, 2013.

³⁸ G. MORO, *La cittadinanza attiva e le politiche locali della sicurezza*, in *Cittalia – Fondazione Anci Ricerche, Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, pp. 181-208.

il coinvolgimento dei privati può ambire a consolidare il senso di “presenza” della comunità sul territorio, riconoscendone il ruolo di fattore di protezione e di sostegno alla percezione di maggiore sicurezza per tutti.

In particolare, le forme di sorveglianza civica hanno l’obiettivo di creare una comunità capace di scambiare al suo interno informazioni, adottare misure di prevenzione, organizzare la sorveglianza del quartiere e mantenere i contatti con la polizia. Da questo riconoscimento deriva da un canto la necessità di prevedere forme di coinvolgimento delle diverse componenti della comunità nell’analisi preventiva e nella successiva pianificazione degli interventi finalizzati al controllo e al presidio sociale, dall’altro l’opportunità di stabilire chiari limiti nei ruoli e nell’esercizio delle funzioni connesse al controllo del territorio.

IL COMUNE NEL PUNTO DI FRIZIONE:
SICUREZZA, PAURA E PRESA IN CARICO
DELLE MARGINALITÀ

*Maria Adele Mimmi**

SOMMARIO: 1. Sicurezza, ma perché è così difficile parlarne? – 2. Che cosa è la sicurezza? – 3. La comunità. – 4. Servizi e sicurezza (anche quella percepita). – 5. Ma perché le persone si sentono così insicure? – 6. Alcune esperienze progettuali.

1. *Sicurezza, ma perché è così difficile parlarne?*

Di quanto possa essere difficile (e di quanto sia delicato) parlare di sicurezza ci siamo resi perfettamente conto durante un pomeriggio di scambio e confronto tra accademici, istituzioni e operatori, sulle prospettive di ricerca e sperimentazione in tema di *welfare*: l'introduzione del tema della sicurezza ha immediatamente turbato il clima del gruppo e in particolare l'atteggiamento di alcuni cittadini. C'è stata una frase che ha registrato questa trasformazione rendendola estremamente evocativa: «la parola sicurezza mi fa paura». A rendere ancora più chiara questa difficoltà era il contesto, che in quell'occasione era, in modo per certi versi perfino paradossale, quello di una ricerca sugli elementi compositivi del *welfare*, nella accezione di *welfare* comunitario, cioè plurale, condivi-

* Capo Dipartimento Welfare e Promozione del Benessere di Comunità, Comune di Bologna.

so, partecipato, e di come esso ha contribuito e ha saputo interagire con il concetto di sicurezza integrata (e in senso ampio). L'espressione del paradosso credo ci debba interrogare molto profondamente su un fenomeno più generale, diffuso: e cioè che di sicurezza è difficile, delicato, parlare, pur se costituisce uno dei beni fondamentali che garantiscono il nostro benessere. E chi si cimenta nel trovare strade di equilibrio, fondate su assetti larghi, integrati, che si compongono di tante facce, fatica a trovare un contesto di comprensione di senso, di consapevolezza diffusa, di condivisione di pensiero, cioè dei presupposti comuni minimi non semplificatori, che occorre tenere presenti. Per poi magari porsi su posizioni diverse, ma partendo da un pensiero approfondito e dall'analisi delle dinamiche sociali, di relazione, di comportamento che fondano gli esiti delle azioni da mettere in campo. Perché uno dei problemi è la semplificazione degli approcci, quelli quotidiani, quelli del convivere comune. Tante volte sentiamo dire che ci vorrebbero più agenti presenti sul territorio, che ci vorrebbe qualcuno che proprio lì, in quel luogo, garantisca la sicurezza dei cittadini, che ci vorrebbe qualcuno che facesse rispettare la regola, che ci vorrebbero più anni di carcere e un più robusto assetto di vigilanza, fino alla "ronda", per esempio. Oppure, con corrispondente semplificazione, che occorre stare lontani dagli approcci securitari, repressivi, coercitivi, rischiosi per lo stesso concetto di vita democratica. Punto. E invece quel punto va superato. Occorre dirsi come, con quali approcci, con quali strumenti.

Le nostre giornate, i giornali, i nostri pensieri sono continuamente sollecitati dai fatti che la cronaca delle nostre città ci propone e mette al centro dell'attenzione pubblica. Il pensiero collettivo è pieno di racconti, storie, drammi che di lieto fine non hanno nulla. E anche i servizi sociali della città sono continuamente interpellati per affrontare sotto diversi profili, e anche in un equilibrio a volte difficile, l'interazione tra relazione d'aiuto, sicurezza delle persone coinvolte e sicurezza dei servizi stessi. È quindi quanto mai necessario costruire pensiero, condividere, perché una comunità, e più ancora una comunità democratica, ha bisogno di dirsi come deve essere perseguito un bene primario quale è quello della sicurezza. Ma come?

2. *Che cosa è la sicurezza?*

Prima di provare a raccontare le strade intraprese e quelle intraviste nell'ambito delle azioni dell'Area Welfare del Comune di Bologna, credo sia necessario chiarire che cosa s'intende per sicurezza e quindi quale è l'obiettivo da perseguire. La sicurezza ha infatti molte declinazioni nel nostro quotidiano, la ricerchiamo negli spazi pubblici della nostra città (che quando sono belli, puliti, accoglienti, magari illuminati e vivi ci rassicurano), la percepiamo come possibilità di movimento libero anche nelle ore della sera, senza obbligo di usare mezzi privati, la viviamo come garanzia della nostra integrità personale e delle nostre cose, ma anche come sicurezza sociale, cioè come aspettativa di tutela anche negli eventi difficili della nostra vita. È chiaro che tutto questo si compone di molti elementi e dell'azione di istituzioni con ruoli diversi e funzioni complesse. È proprio la consapevolezza di questa complessità che porta dritti verso il concetto di sicurezza integrata, che aiuta a tenere il pensiero aperto ai tanti profili di intervento su cui occorre lavorare. Il d.l. n. 14/2017 disciplina «modalità e strumenti di coordinamento» tra Stato, Regioni ed Enti locali «in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata», intesa come «l'insieme degli interventi assicurati» da ciascun livello territoriale «al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1). Quindi da un lato una logica di attenzione alla specifica espressione territoriale di competenze, approcci, strumenti e sensibilità e dall'altro una stringente necessità di interazione tra i diversi soggetti che esprimono politiche pubbliche di sicurezza per realizzare un sistema unitario, che porti al benessere delle comunità territoriali. Questa interazione non è e non può essere limitata solo agli aspetti operativi e di controllo del territorio in senso stretto, ma deve estendersi fino alla previsione di forme di coordinamento nell'ambito di iniziative volte a migliorare complessivamente la qualità della vita nei centri urbani, attivando anche misure di prevenzione sociale, iniziative di riqualificazione del tessuto urbano, nonché strumenti di recupero del degrado sociale e territoriale.

È in questa accezione larga che si inserisce il lavoro dei servizi sociali, che si esprime in integrazione operativa con le forze dell'ordine in molte situazioni che, seppur nel profondo rispetto della differenza delle funzioni, solo se affrontate congiuntamente portano a risultati importanti per le persone e le famiglie coinvolte e anche per la città nel suo complesso. Ma dobbiamo allargare ulteriormente lo sguardo perché alla prevenzione sociale e al recupero del degrado sociale e urbano è chiamata a partecipare tutta la comunità.

3. *La comunità*

La comunità, dunque, è destinataria, ma è anche soggetto di produzione di sicurezza, perché integra funzioni e ruoli che devono comporsi con l'azione degli enti pubblici, senza mai considerarsi estranea, ma soggetto attivo e responsabile. Ognuno di noi, e noi insieme, esercitiamo una funzione precisa (lo sottolineo solo per evitare che qualcuno possa considerarsi esonerato o qualcun altro possa invece considerare il proprio intervento volontarismo non dovuto). Insisto perché senza questo approccio ci fermiamo, diventiamo tutti impotenti, fragili. Non ci sarà mai nessuna forza dell'ordine in grado di sostituirsi all'azione di ciascuno e di tutti insieme. E questo non vale solo per la sicurezza, intesa comunque in senso lato, ma per disegnare la comunità in cui si vive nel complesso. Vale per quale appartenenza vogliamo esercitare, quale coinvolgimento nella vita della città, del quartiere, dell'isolato, del cortile della scuola, del parco pubblico, della strada, vogliamo esprimere: da spettatori, delegando ad altri, ad un sistema pubblico magari, per poi pensare che non funziona nulla, che l'aspettativa è continuamente frustrata; oppure da protagonisti di uno spazio, di un luogo, di una pista ciclabile che può diventare luogo di un terribile incidente per una bimba, ma che porta lì il desiderio di tanti di riprendersi lo spazio e il desiderio di incidere sulle scelte di vita, di mobilità, di salute, di tutti.

Qualcuno dice che l'esercizio di una responsabilità così fatta non può essere preteso, ma solo offerto, da chi vuole. Io non sono d'accordo. La nostra Carta costituzionale, che è fondamento della nostra vita sociale prescrive un dovere di solidarietà politica, pro-

prio nel suo secondo articolo; ognuno lo può interpretare, ma certo non possiamo dire che non sia previsto. Viviamo in un Paese con una Costituzione che prevede una precisa responsabilità di partecipazione e solidarietà, che impedisce di pensare che ognuno di noi possa vivere solo, chiuso nella sua individualità.

4. *Servizi e sicurezza (anche quella percepita)*

Qualche anno fa è uscito un film di Ken Loach, *Io, Daniel Blake* (che credo ogni responsabile di servizio sociale dovrebbe vedere) in cui si osserva, dal punto di vista di chi ha bisogno di un servizio, l'effetto della burocrazia che diventa schermo alla relazione e la conseguenza di un approccio difensivo, che si esprime nell'assetto del servizio e si esteriorizza nella presenza di guardie giurate che presidiano i luoghi. È resa evidente, in modo magistrale, la frustrazione, la rabbia e infine l'impotenza che vengono generate. Impotenza della persona, ma anche del servizio.

Questo meccanismo difensivo è assolutamente comprensibile, i servizi sono soggetti ad aggressione e un sistema di difesa deve essere costruito ma occorre, con lucidità, decidere quale. Dopo ogni episodio di aggressività grave subito dai servizi, ritorna puntuale la richiesta del presidio con la guardia giurata e cioè con l'esternazione rappresentata della forza come sistema di difesa. Qualche anno fa abbiamo subito diverse aggressioni e abbiamo provato a leggere la situazione specifica per trovare strade di composizione. Abbiamo formato gli operatori, ma abbiamo anche costruito una funzione di filtro e cioè accoglienza delle persone allo sportello, lettura della sala d'attesa e delle eventuali tensioni che si possono generare, comprensione al momento dell'accesso dei bisogni, dell'effettiva disponibilità dei documenti necessari e certamente questo ha portato ad una drastica riduzione dei fenomeni di aggressività. Questa esperienza ci dice molto riguardo all'approccio complessivo dei servizi rispetto a chi si affaccia e alla necessità (da sempre nota, ma da agire nella quotidianità della vita dei servizi), di proattività, disponibilità e accoglienza dei bisogni e delle fragilità. Questo non significa che tutto si risolve in questo approccio: il lavoro congiunto con le forze

dell'ordine è pane quotidiano dei servizi, necessario per la difesa dei più fragili, indispensabile per gestire situazioni complesse, contenere atteggiamenti inaccettabili. Il PRIS (Pronto Intervento Sociale) è per la città metropolitana di Bologna una realtà consolidata operativa da oltre dieci anni. Prevista dall'art. 22, co. 4, lett. b) della legge n. 328 del 2000, oggi è compresa nel piano operativo nazionale come livello essenziale delle prestazioni, da finanziare a livello nazionale per assicurarne l'estensione a tutto il territorio. È uno snodo centrale nel sistema delle relazioni tra servizi e forze dell'ordine perché garantisce gli interventi in emergenza a supporto dell'attività di tutte le forze dell'ordine, in particolare quando sono coinvolti minori. È uno strumento essenziale di lavoro congiunto e di condivisione di interventi sulle situazioni emergenti per garantire tempestività, azioni coordinate, nel rispetto dei ruoli di tutti. Sono anche molti altri gli intrecci di azione tra i servizi e le forze dell'ordine; molte le necessità di agire congiuntamente proprio a tutela della sicurezza delle persone più fragili. Il PRIS è la massima espressione di questo incrocio e siamo fieri, come città, di avere contribuito robustamente alla sua costruzione operativa a servizio di tutto il territorio metropolitano e come direttrice di sviluppo sul piano nazionale.

5. *Ma perché le persone si sentono così insicure?*

Certamente il senso di poter vivere serenamente lo spazio urbano è un elemento che qualifica moltissimo la vita di una città e ogni episodio che ci fa uscire da questa dimensione di vivibilità ci porta d'istinto a rinchiuderci e diminuire il nostro movimento nello spazio esterno, come dimensione temporale, come modo di muoverci, come necessità di non essere da soli in certe situazioni o circostanze. Tutto questo riduce la nostra socialità o la complica e contribuisce ad un processo di isolamento che già trova il suo fondamento in diverse altre cause, a cui va posta grande attenzione. Tutto questo nasce da situazioni oggettive, che devono essere affrontate con tutta l'energia e la collaborazione necessaria, ma anche dalla percezione di insicurezza delle persone che rischia di superare l'oggettività delle situazioni.

È importante dirsi, e ancora di più dopo un periodo che ci ha visti chiusi nelle nostre case e che ha acuito l'isolamento e ridotto la relazione tra le persone, che dobbiamo anche considerare le cause che determinano la percezione di insicurezza. Perché se non affrontiamo i motivi che ci fanno percepire una situazione sicura come insicura rischiamo il paradosso; potrebbe cioè accadere che anche a fronte di una riduzione delle condizioni oggettive di rischio, le persone permangano nella loro sensazione di difficoltà. Sia ben chiaro: non voglio per nulla sminuire ciò che di negativo accade e che non dovrebbe accadere nelle nostre città (e deve essere adeguatamente contrastato), voglio solo dire che a questo si sommano dei timori ulteriori, che possono essere superati. La diversità è una delle questioni centrali di una comunità che si trasforma nella sua dimensione culturale, migratoria, generazionale. Accoglierla non solo teoricamente ma nella quotidianità significa aprire lo sguardo a incontri diversi, lontani da una radice comune, con disponibilità al dialogo, al confronto, al racconto di sé e all'ascolto dell'altro, senza pregiudizio. Sforzo importante, che si somma ai tanti sforzi a cui siamo chiamati nelle nostre giornate. Fuori da questo il timore prende spazio, ci rinchiude, ci fa alzare barriere invisibili che si consolidano, nelle scale del condominio, tra i genitori di una classe, fino alla difficoltà di entrare in una chiesa per la presenza di persone che chiedono qualche moneta.

La fragilità che si fa presente è un altro punto critico: le persone sedute in terra suscitano un misto di senso di insofferenza per la loro stessa presenza e di colpa, subito fugata da un passo veloce che le supera, perché non a tutti vogliamo dare qualcosa e perché in fondo evocano qualcosa di duro, difficile, che non abbiamo voglia di vedere e che ci spaventa. Eppure, in ognuna di queste situazioni possono nascere occasioni preziose, di scambio, di prospettive che si allargano, di culture che si fanno raccontare nei valori diversi che portano, in aiuti reciproci, che possono nascere proprio dalla diversità di vita, di gestione del tempo, di sostegno reciproco. Una ricchezza dispersa, dal timore che incombe. Provo a compendiare questo pensiero raccontando un'esperienza personale: un pomeriggio di qualche tempo fa stavo camminando sotto il portico del Pavaglione, in pieno centro a Bologna, una donna seduta in ter-

ra chiedeva l'elemosina per sé e la sua famiglia; sono passata oltre, senza fermarmi e nel farlo sono caduta, proprio lì sotto il portico; lei si è alzata per soccorrermi, per aiutarmi a rialzarmi e poi è stata un po' con me per vedere come stavo. Ecco: nel momento della caduta tutto si è capovolto, io ero in terra e lei in piedi, io stavo andando oltre e lei è venuta verso di me, io avevo fretta e lei è stata con me. In fondo è stata una bella caduta, ci siamo fermate un po' insieme a parlare, poi ci siamo salutate, entrambe in piedi e con un senso di gratitudine.

6. *Alcune esperienze progettuali*

a) L'accoglienza in famiglia del progetto "Vesta"

"Ma portateli a casa vostra!" Quante volte nella discussione politica sull'accoglienza dei migranti abbiamo sentito questa frase. Alcune famiglie, molte nella città di Bologna, hanno deciso di prenderla sul serio: li hanno portati a casa loro, nelle loro stanze, dentro le loro famiglie, nello spazio delle loro amicizie per qualche tempo, in un progetto coordinato che ha visto insieme famiglie e operatori sociali. Si è innescato un acceleratore straordinario di integrazione, di costruzione di relazioni positive, un modo esemplare di essere comunità che si occupa di altri e produce sicurezza nella tutela delle persone arrivate e nella condivisione della vita di famiglia e comunità. Quella sicurezza fatta di vita comune, di mondi diversi che si avvicinano, di scambi che valgono anche per l'amico di chi è ospitato, di riferimenti robusti per chi è giunto da lontano ed è da solo e quasi sempre giovane o giovanissimo. Sicurezza fatta di relazione tra famiglie, che imparano a fare insieme strade in salita, che condivise sono più accessibili e portano lontano. Questo è un esempio estremo di accoglienza e vicinanza, ma riuscire a dare un nome alle persone che ci stanno intorno, lo scambio anche semplice di qualche parola, è necessario per farci uscire dalla dimensione della distanza, della paura. Mettere poi a disposizione del tempo ci porta più avanti, ci aiuta a cogliere la possibilità della relazione. Ma non sempre è facile e allora occorre creare delle condizioni di possibilità. Ci abbiamo provato.

b) I laboratori per persone con dimora e senza dimora

Possiamo immaginare un luogo in cui fare incontrare persone che vivono in strada e persone che abitano in quel quartiere per condividere un desiderio di stare insieme? Magari per imparare a fare i tortellini o una lasagna per chi viene da lontano, oppure costruire oggetti recuperando materiali, oppure raccontarsi la vita che si è vissuta o che si desidera vivere o immergersi nella musica o nel movimento in una palestra popolare gestita da senza dimora. Questi luoghi sono i laboratori della città di Bologna (che bisogna dirlo, hanno subito una battuta d'arresto con la pandemia, ma) che ci hanno mostrato una via significativa per rispondere alla necessità delle persone, tutte, di trovare luoghi di scambio e di socialità. E luoghi in cui scavalcare differenze, che solo in apparenza sono insormontabili. Oppure possiamo vivere un pomeriggio guardando la città da un altro punto di vista, accompagnati da una guida turistica speciale, che ci racconta la città raccontandoci che cosa significano luoghi di vita vissuta da chi non ha casa. Nel racconto forse ci si riconoscerà in altri momenti di vita e ci si sorprenderà di come vite "normali" possano giungere ad esiti imprevedibili, oppure cogliere prospettive di scelte diverse da quelle che siamo abituati a considerare.

c) Una casa per tutti

La casa è un bene essenziale e certamente è una delle condizioni che determinano la nostra sicurezza, anche se siamo fragili, se siamo famiglie con bambini in difficoltà, se siamo anziani e abbiamo bisogno di essere aiutati per poter stare a casa nostra. Qualche anno fa anche la nostra città ha visto un fenomeno di occupazione abusiva di stabili pubblici e privati dismessi; in una fase di emergenza economica e di sfratti numerosi, molte famiglie si sono trovate in difficoltà. Da allora sono stati rafforzati i servizi di pronta accoglienza e di accompagnamento al recupero delle condizioni di autonomia, a partire dal reinserimento lavorativo. È una scelta di politica abitativa impegnativa per l'Amministrazione che si incardina insieme ad altre misure di sostegno alla locazione, di recupero di alloggi pubblici, di supporto per evitare sfratti, nella convinzione che la casa è un punto di partenza essenziale e che solo da qui possano essere agite azioni

di supporto e accompagnamento da parte dei servizi anche nelle situazioni più complesse sotto il profilo sociale e sanitario.

d) Il maltrattamento e l'abuso

Il maltrattamento e l'abuso sui minori è uno degli sguardi più difficili che la realtà ci costringe a sostenere. I servizi che se ne occupano mettono in campo una delle attività più preziose e difficili da agire, insieme al Tribunale dei minori, le scuole, gli educatori, le comunità di accoglienza. L'esigenza di protezione, il "diritto alla sicurezza", all'integrità, alla possibilità di scelta, il diritto di vivere infanzia e adolescenza protetti da sistemi familiari, lontanissimi da essere luoghi sicuri, sono l'espressione massima di necessità di sicurezza. Questi anni sono stati, e sono ancora, particolarmente difficili per le vicende giudiziarie che hanno coinvolto alcuni servizi di tutela minori, per quanto è stato generalizzato, con una retorica di contrasto alle azioni di allontanamento, sempre dolorose, ma in queste situazioni necessarie (la retorica delle famiglie comunque migliori di luoghi di accoglienza comunitaria, per poi invece invocare lo scandalo dell'assenza dei servizi quando le situazioni di violenza producono esiti drammatici). Sono servizi così delicati che hanno certamente bisogno di personale qualificato, di formazione continua, di supervisione, di livelli ulteriori di verifica, di relazione stretta con il Tribunale, di rapporti robusti con le Forze dell'ordine, ma hanno bisogno anche di una lettura di verità su quello che devono affrontare, che esiste, che è concreto, che si manifesta e che deve essere arginato. Per poi ricostruire diversi equilibri, rientrare in famiglia a diverse condizioni, esprimere un percorso nuovo e riequilibrato, se possibile. E in altre situazioni rimanerne lontani, per non finirci sotto. Non possiamo nasconderci, per poi scandalizzarci quando il dramma scoppia. Si tratta di situazioni in cui la presenza della comunità è essenziale, i servizi hanno bisogno di poter contare sulle realtà presenti nel territorio, gli amici, gli altri genitori, le realtà associative, le comunità parrocchiali, sportive, i volontari che si fanno prossimi.

e) La qualificazione territoriale: un esempio progettuale

Anche nella città di Bologna ci sono luoghi che accolgono servizi che hanno una sostanziale necessità di essere riqualificati, diver-

samente vissuti, curati e resi più permeabili e condivisi, proprio per essere abitati nell'intreccio di realtà diverse. Uno di questi è quella parte del Lazzaretto in cui sono collocati molti servizi di accoglienza, appartamenti, dormitori, strutture per il piano freddo, *container* per chi non può condividere strutture collettive di emergenza. Si tratta di strutture riconvertite a questi usi, in una zona isolata, che certamente può migliorare nella sua qualificazione, ma anche nella relazione con il resto del territorio. Il progetto presentato al Ministero dell'interno, nell'ambito delle azioni di sicurezza integrata, prevede la ricostruzione di una struttura da finalizzare a piano freddo nei mesi invernali, ma polifunzionale negli altri mesi e utilizzabile per iniziative, attività, laboratori, scambi, prevedendo il coinvolgimento di realtà associative del territorio, di gruppi, di cittadini, di studenti delle vicine facoltà realizzate a poca distanza, in un moderno complesso universitario. In un percorso co-progettato, insieme alla nostra azienda servizi alla persona, i gestori dei servizi di accoglienza, le realtà del territorio, saranno definite le prospettive di attività e presenza, di scambio, ma anche il superamento di quell'assetto separato, che porta perfino a considerare quel luogo come possibile punto di scarica di oggetti ingombranti, che certamente non appartengono agli ospiti di quei servizi. L'Università ci accompagnerà con un laboratorio sulla sicurezza partecipata, che aiuterà a finalizzare meglio l'intervento nell'ambito di quelle azioni che ci consentono di riappropriarci di luoghi da vivere, insieme, intrecciando possibilità e nuove prospettive.

f) Le dipendenze

Problemi aperti e difficili da affrontare sono legati anche alle dipendenze da sostanze, da alcool, da gioco d'azzardo, da dipendenza tecnologica, che coinvolgono una parte importante dei nostri cittadini. La percezione è quella di una lotta impari, che affonda le proprie radici in scelte, determinazioni personali, ma anche in fragilità e limiti da sostenere. Le strade perseguite sono quelle di servizi di supporto ai giovani consumatori, in collaborazione con Ausl, come Area 15 presente, a Bologna, nella zona universitaria e accessibile ai giovani delle scuole superiori e dell'Università, con la finalità di promuovere e fare crescere un approccio critico e consapevole al fenomeno del consumo e la disseminazione di comporta-

menti protettivi e contestualizzati, sostenendo le risorse di adolescenti e giovani per far fronte a un fenomeno sempre più mutevole e complesso. Psicologi ed educatori sono disponibili per consulenze informative, incontri individuali a carattere psicologico gratuiti e incontri tematici di gruppo sulle sostanze legali, illegali e sui comportamenti a rischio. È uno spazio informale d'incontro in cui sono disponibili materiali informativi e materiali per la riduzione dei rischi. Area 15 promuove inoltre eventi culturali per aprire riflessioni e confronti sulle tematiche dei consumi. Oltre a questo servizio a fronte di una preoccupazione in termini di protezione e tutela e dunque di sicurezza dei ragazzi in relazione ai momenti critici e le situazioni più esposte rispetto alla assunzione di sostanze e alcolici il Comune di Bologna è intervenuto anche con *Beat Project*: un progetto ormai consolidato attraverso il quale operatori sociali ed educatori sono presenti, per promuovere azioni di prevenzione e riduzione dei rischi nella notte, all'interno dei locali del divertimento e dei luoghi di aggregazione giovanile di Bologna e in occasione di grandi eventi musicali. In concreto sono messi in campo interventi educativi all'interno di pub, discoteche e club in collaborazione con gestori, Associazioni di categoria e altre Associazioni, mediante distribuzione di materiale informativo e di profilassi, di alcool-test anonimi e gratuiti per responsabilizzare sull'uso o meno dell'auto per tornare a casa e anche con allestimento di zone *chill-out* all'interno dei locali dove gli interessati possono riposare, assumere acqua e generi alimentari, verificare il proprio stato psicofisico con operatori qualificati prima di tornare a casa. L'intervento è operativo anche in occasione di grandi eventi musicali, in collaborazione con gli organizzatori e il 118. Se invece devono essere affrontate situazioni più gravi di dipendenza cronica, gli interventi delle unità di strada sono coordinate con i servizi del Sert e della grave emarginazione adulta.

g) *E gli anziani?*

La sicurezza degli anziani è veramente un punto di grande delicatezza; sono le persone che rischiano di più di chiudersi in casa e perdere spazi di socialità, ma anche in casa sono obiettivo di truffe, per la loro fragilità. Occorre una grande attenzione, ma anche sup-

porto nel caso di eventi spiacevoli. Il Comune di Bologna li sostiene con un contributo in caso di furto o truffa, per compensare in parte il danno, compreso il danneggiamento della casa (e il contributo è più alto se il furto si verifica in occasione del ritiro della pensione). Ma l'aspetto più importante è l'ascolto, il poter raccontare e raccogliere in conseguenza un supporto. Questo si realizza nelle sedi dei sindacati che sostengono con il Comune questa iniziativa. Ci sono poi casi in cui il danno principale è determinato dall'evento in sé, per le sue ripercussioni psicologiche, e allora è possibile farsi aiutare, gratuitamente, da associazioni di psicologi che partecipano al progetto. È sempre importante tenere alta l'attenzione e sollecitare gli anziani a farlo. Una nostra campagna pubblicitaria con questa finalità è stata ripresa anche dalla stampa inglese.

h) La Fondazione vittime del reato

La Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati si è costituita il 12 ottobre 2004, con la firma dell'atto costitutivo da parte dei Soci fondatori che sono la Regione Emilia-Romagna, le Province e i Comuni capoluogo della Regione. Il progetto di dar vita ad una fondazione per dare sostegno immediato alle vittime dei crimini dolosi di maggiore gravità ha preso le mosse dall'art. 7 della l.r. n. 24 del 2003 "Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza". La proposta di dotarsi di uno strumento agile, capace di azioni di pronto intervento in situazioni di particolare emergenza, è stata accolta da subito con interesse dalle città e dalle amministrazioni provinciali dell'Emilia-Romagna che sono co-fondatori. La Fondazione interviene «a favore delle vittime dei reati, compresi gli appartenenti alle forze di polizia nazionali e alla polizia locale, quando, da delitti non colposi, ne derivi la morte o un danno gravissimo alla persona. Per danno gravissimo alla persona si intendono i danni arrecati ai beni morali e materiali che costituiscono l'essenza stessa dell'essere umano, come la vita, l'integrità fisica, la libertà morale e sessuale». L'intervento, volto a permettere alla vittima o alla sua famiglia di affrontare nell'immediato lo choc determinato da un grave crimine si realizza attraverso un'azione immediata, spesso in denaro che può essere attivata sia quando il fatto è avvenuto nel territorio regionale, sia quando è

avvenuto fuori del territorio regionale, ma abbia come vittime cittadini residenti in Emilia-Romagna.

i) La giustizia riparativa

Concludo con una prospettiva che coinvolgerà anche l'azione dei territori e che dovrà trovare forma in un tempo ormai prossimo. «Ridisegnare il volto della giustizia verso un sistema che riesca a domare la rabbia della violenza e ricostruisca i legami civici tra i cittadini»: così si è espressa la Guardasigilli, Marta Cartabia, all'apertura della Conferenza dei Ministri della Giustizia del Consiglio d'Europa, tenutasi a Venezia a metà dicembre 2021, dedicata al ruolo della giustizia riparativa. Giustizia riparativa che, ha sottolineato Cartabia, «non è affatto uno strumento di clemenza ma un aiuto al trasgressore, affinché attraverso l'incontro e il dialogo si assuma la propria responsabilità nei confronti della vittima e della comunità». Il cuore della giustizia riparativa risiede nel radicale mutamento di prospettiva rispetto alla giustizia tradizionale, valorizzando la vittima e la sua sofferenza, consentendole di esternare il dolore subito e chiamando il reo a prenderne atto. Un processo indubbiamente complesso e doloroso, che non può prescindere dal consenso libero e informato delle parti, restituendo loro la facoltà di ricomporre il conflitto in prima persona attraverso il confronto reciproco. Dunque la diffusione di una cultura di risoluzione del conflitto e di riconciliazione a beneficio di tutti, arginando l'inasprimento dell'odio e della violenza, promuovendo la desistenza dal crimine e riducendo la recidiva. Al contempo, opportunità per le vittime di liberarsi dal peso del trauma subito a causa del reato, offrendo al reo una seconda possibilità e la prospettiva di un eventuale reinserimento sociale. L'introduzione di forme di giustizia penale riparativa consente di perseguire un duplice scopo: il rispetto della dignità umana, della vittima così come del reo e la creazione di un sistema efficace a tutela dell'incolumità e della sicurezza dei cittadini, obiettivi contestuali e non contrapposti tra loro. Tema complesso, che dovremo approfondire, per definire, in coerenza con l'evoluzione della disciplina penale, ruoli e compiti delle comunità e dei territori.

PROMUOVERE COMUNITÀ PER ESSERE E SENTIRSI PIÙ SICURI

Cinzia Migani e Elisabetta Mandrioli***

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il progetto I love Bolognina. – 3. Spunti per promuovere la sicurezza integrata. – 4. Effetti di un'azione concreta di sicurezza integrata.

1. *Premessa*

Come si coniugano politiche e azioni di sicurezza sociale e di *welfare*? In che modo la “paura” percepita dagli individui è fonte di percezione di insicurezza sociale, di sensazione di minaccia al proprio benessere fisico-materiale e alla propria identità soggettiva e sociale? La lettura della realtà e la sicurezza interpretativa dei contesti sociali, culturali e politici fatta da amministratori e tecnici mostrano dei limiti se non si riesce a dare il giusto valore alle diverse voci. Che cosa alimenta la paura dell'altro? Quando quel timore ha un senso e quando, invece, è frutto di rappresentazioni alimentate dal contesto sociale e vivificate dalla povertà relazionale degli abitanti del luogo? Sono queste alcune delle domande che si sono posti a livello individuale, e in alcuni casi collettivo, amministratori (come vedremo nel prosieguo), operatori del pubblico e del privato socia-

* Direttrice VOLABO - Centro Servizi per il Volontariato della Città metropolitana di Bologna.

** Consulente VOLABO - Centro Servizi per il Volontariato della Città metropolitana di Bologna.

le, esperti, ricercatori e volontari. In questo contributo¹ ci soffermeremo soprattutto sull'esperienza sperimentata con il percorso progettuale *I love Bolognina* per sottolineare come possano convivere sicurezza sociale, partecipazione civica, cura dei luoghi, benessere individuale e collettivo e *welfare*, là dove si faccia un investimento sulle competenze delle persone e della comunità per affrontare i problemi, per promuovere un'azione trasformativa che parta da una reale presa in carico di situazioni oggettive, ma anche dai vissuti delle persone che abitano quei contesti.

2. Il progetto *I love Bolognina*

Il progetto *I love Bolognina*, come abbiamo raccontato nel volume *I love Bolognina. Storia di un'esperienza*, ha preso avvio alla fine del 2016 da una suggestione di Benedetta Cucci, giornalista del *Resto del Carlino* fortemente radicata nel territorio della Bolognina². Per contrastare la rappresentazione mediatica negativa, da lei non condivisa, che ormai da alcuni anni descriveva la Bolognina quasi esclusivamente come zona di spaccio e criminalità, al ritorno da un viaggio a Berlino propose al Quartiere Navile³ di rilanciarne l'immagine at-

¹ Il presente contributo muove da alcune delle riflessioni esposte nel volume *I love Bolognina. Storia di un'esperienza*, a cura di Elisabetta Mandrioli e Cinzia Migani, pubblicato nel 2020 dal Quartiere Navile (Comune di Bologna), a sua volta parte di un percorso del Patto di collaborazione *I love Bolognina 2019-2021* tra il Quartiere Navile del Comune di Bologna e il Centro Sociale Fondo Comini in collaborazione con Vivere Mercato Navile, Centro sociale Katia Bertasi, Centro Sociale Montanari, Residenti Franco Bolognese, Comitato Bolognina 2000, Agenzia ABC di marketing, Piazza Grande - Happy Center Bolognina, Cucine Popolari - Civibo, Auser Bologna, Gruppo San Cristoforo, Estragon Club, Buon Abitare, Nonsolociripá - Pannolinoteca Pipipopò, CNA, CNA pensionati, ALICE, SPI, ER.GO, Residenza Fioravanti, Mythos, Tecno Rete, Tabacchi via Zampieri angolo Fioravanti, Terzo Tropicco, Volabo - Centro Servizi per il Volontariato della città metropolitana di Bologna, Color Gross, Società Dolce insieme ai tanti cittadini giovani, adulti e pensionati che non appartengono a gruppi, enti e associazioni.

² La Bolognina è una zona storica di Bologna che il Piano Regolatore del 1985 accorpa a Corticella e Lame in un unico quartiere: il Navile. Si colloca a nord del centro storico di Bologna in un'area compresa tra la linea ferroviaria, la tangenziale, via Stalingrado e l'ex mercato ortofrutticolo.

³ Lo Statuto del Comune di Bologna, approvato nel 1991 e successivamente modificato e aggiornato, sancisce, all'art. 33, la ripartizione del territorio del Co-

traverso un logo a forte valenza identitaria e una strategia di marketing volta a promuovere una diversa e più positiva rappresentazione delle realtà presenti in quell'area. La proposta fu prontamente accolta dall'ente pubblico, che avvertiva l'esigenza di mettere in collegamento le varie realtà che si volevano prendere cura della zona della Bolognina, indipendentemente dai loro posizionamenti sulle singole questioni riguardanti il territorio e dalle competenze che potevano mettere in gioco. Benedetta Cucci, sul modello del progetto *I love Kreuzberg* (un quartiere di Berlino), suggerì di coniare uno slogan, un simbolo nel quale tutti gli abitanti della zona potessero riconoscersi: da qui il nome *I love Bolognina* e la nascita del progetto. All'epoca era già attivo *ConVivere Bolognina*, un tavolo istituzionale che lavorava con attori del territorio appartenenti al mondo economico e sociale per far fronte ai problemi e alle paure degli abitanti riguardo ai fenomeni di degrado e microcriminalità e per costruire una prospettiva positiva di rigenerazione della zona⁴. Si pensò quindi che *I love Bolognina* potesse diventare uno strumento operativo per incrementare il senso di comunità e realizzare gli obiettivi di *ConVivere Bolognina*.

mune «in circoscrizioni che assumono la denominazione di Quartieri». Conseguentemente, nel 1995, con deliberazione del Consiglio comunale è stato approvato il Regolamento sul decentramento. Lo Statuto riconosce ai Quartieri le seguenti attribuzioni: rappresentanza diretta dei cittadini; ruolo politico, propositivo e consultivo nella formazione degli indirizzi e delle scelte dell'Amministrazione comunale; autonomia decisionale per l'esercizio di attività e la gestione di servizi di base nel rispetto dell'indirizzo del Consiglio comunale; promozione di forme di partecipazione della popolazione a carattere consultivo, preparatorie alla formazione di atti o per l'esame di speciali problemi; attività di gestione finanziaria altrimenti demandate alla Giunta. Nel 2007 si è portato a compimento il sistema delle deleghe ai Quartieri di funzioni in materia di servizi alla persona: il Quartiere si è caratterizzato come principale punto di accesso per il cittadino alla rete dei servizi. A partire dal 2013 sono state realizzate le prime fasi del percorso di riforma del decentramento con la riprogettazione dei nuovi assetti organizzativi che attengono al funzionamento della struttura, con particolare riguardo alle responsabilità relative ai servizi sociali, gli Uffici di Relazione con il Pubblico, le attività amministrative (Fonte: Comune di Bologna, Collaborare è Bologna, *Quartieri 2.0. Progetto di riforma del decentramento, del ruolo e delle funzioni dei Quartieri*, Assessore Sanità e Integrazione Socio Sanitaria, Sport, Coordinamento e Riforma dei Quartieri, Cittadinanza Attiva, anno 2014, pp. 4-5).

⁴ Per approfondimenti si veda la pagina dedicata dal sito di Fondazione innovazione urbana, consultabile al link: <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/convivere-bologna/774-convivere-bolognina> (attivo alla data della consultazione del 16/03/2022).

Grazie al sostegno dei diversi attori sociali di un Patto in essere, fu organizzata la prima attività di marketing sociale con il lancio delle spille con il logo *I love Bolognina*, nel 2017: questo evento, che riscosse un grande successo di cittadinanza, sortì un effetto lievitante delle energie delle numerose e composite realtà del territorio, animando la costruzione di un nuovo Patto di collaborazione con l'Amministrazione – formalizzato a inizio 2018 – che ha posto al centro la volontà di dare risposte concrete ai bisogni di rigenerazione della zona, attraverso interventi di cura, pulizia e promozione del decoro urbano (come la rimozione delle scritte sui muri, che generavano un senso di sporcizia e negatività), e attività sociali e conviviali per favorire la connessione tra le persone e lo sviluppo di nuove amicizie e relazioni. I primi sottoscrittori del Patto, con capofila Comitato Vivere Mercato Navile, sono stati soggetti del volontariato e, più in generale, del Terzo settore (diversi centri sociali, realtà culturali, comitati e associazioni di contrasto all'esclusione sociale), del mondo commerciale e della ristorazione, agenzie di comunicazione, servizi e vari cittadini non appartenenti a gruppi, enti o associazioni. Nel tempo il progetto ha preso forma, stringendo nuove alleanze nel territorio e aggregando nuovi soggetti. L'impatto delle azioni ha reso necessario costruire un percorso più strutturato, anche per dare maggiore possibilità di liberare le energie e le potenzialità presenti sul territorio.

Il Patto di collaborazione 2019 ha, in particolare, implementato le attività di: promozione dell'innovazione sociale e del *welfare* di comunità coinvolgendo soggetti fragili e richiedenti asilo; animazione territoriale e feste di vicinato; raccolta fondi a sostegno dei progetti del territorio; cura, arte urbana, rigenerazione e contrasto al vandalismo grafico; comunicazione sociale per rafforzare l'immagine positiva del territorio; istituzione di un tavolo di progetto per fare il punto sulle iniziative in corso, programmare insieme le iniziative future ed elaborare una strategia di comunicazione unitaria.

Con lo scoppio della pandemia da Covid-19 nella primavera del 2020 e il primo *lockdown*, la rete di *I love Bolognina* ha continuato la sua azione generativa, seppure con modalità e strumenti diversi, collaborando attivamente con il Comune per garantire servizi di prima necessità alle persone anziane, sole e in difficoltà, rafforzare la

diffusione di informazioni ufficiali e verificate da parte del Comune, contrastare le conseguenze dell'isolamento fisico e sociale dei cittadini, mantenendo vivo, per quanto possibile, un contatto relazionale, sostenere e valorizzare le azioni dei diversi attori sociali del quartiere. L'intento era anche quello di mantenere un presidio del territorio, per evitare che lo spopolamento causato dal *lockdown* aprisse spazi facilmente occupabili da parte di gruppi ai margini della legalità. Sono state realizzate videoconferenze informative – organizzate dal Quartiere e aperte a tutti gli interessati – su tematiche specifiche a supporto delle attività economiche, sociali e dei cittadini; video-incontri di condivisione a piccoli gruppi, per sostenere le persone nel gestire i cambiamenti e le difficoltà dovute alle misure di distanziamento fisico; brevi interviste (*podcast*) finalizzate a raccogliere le voci di associazioni, volontari, cittadini e istituzioni del quartiere per alleviare il disagio delle persone durante il *lockdown*. Parallelamente a queste iniziative, è stata attivata un'intensa azione di supporto digitale al fine di favorire la partecipazione di tutti, anche di coloro che avevano difficoltà ad utilizzare le nuove tecnologie.

Attualmente i membri del gruppo stanno proseguendo con iniziative di cura e rigenerazione del territorio, tra cui, per esempio, il progetto *Bolognina a colori* (finanziato da una campagna di *crowdfunding*), un percorso artistico di arte murale realizzato sulle serrande dei negozi della Bolognina con il coinvolgimento dei giovani artisti del territorio. Il progetto si propone di promuovere il “bello” attraverso la valorizzazione degli arredi urbani, confidando nell'idea che contesti urbani accoglienti e curati favoriscano l'assunzione di comportamenti rispettosi nei confronti dei beni comuni.

3. *Spunti per promuovere la sicurezza integrata*

Il progetto *I love Bolognina*, grazie soprattutto al ruolo interpretato dai cittadini attivi e dal volontariato, è diventato un'occasione per sviluppare attività che rispondono contestualmente a obiettivi di *welfare* e sicurezza urbana, sebbene non fosse stata questa la matrice progettuale di partenza. Il tema della sicurezza urbana, già nell'agenda del Quartiere, ha infatti tratto linfa dall'azione comunitaria

dei cittadini, che, come riportato nel paragrafo precedente, sentivano la necessità di contrastare la descrizione negativa che i media locali facevano della Bolognina. Negli abitanti della zona era vivo il desiderio di far riemergere quel sentimento di orgogliosa appartenenza che aveva caratterizzato la zona nel secondo dopoguerra, quando gli ex partigiani e le cooperative avevano coltivato il sogno di spostare la centralità di Bologna dal nucleo storico, che all'epoca non veniva più vissuto come un valore, a una zona molto più comunitaria e sociale. Un desiderio – quello degli abitanti della Bolognina – che si trovava però a fare i conti con una realtà profondamente mutata e in trasformazione, sia per gli interventi infrastrutturali e di riqualificazione, sia per i cambiamenti demografici. A partire dagli anni novanta del novecento, la solida presenza industriale (principalmente nel settore della meccanica e della costruzione di materiale ferroviario), che aveva caratterizzato l'area nel XX secolo, è stata progressivamente sostituita dal settore terziario, grazie alla vicinanza del polo fieristico e del comodo accesso alla rete ferroviaria e autostradale, che hanno favorito lo sviluppo di attività legate ai servizi. Dal punto di vista della popolazione, si tratta di un'area ad elevata densità abitativa (nel 2019 gli abitanti della Bolognina rappresentavano oltre il 50% degli abitanti del quartiere Navile), caratterizzata da un intenso *turn over* dei suoi abitanti, dove la tradizionale presenza di soggetti appartenenti alla classe operaia ha lasciato il posto a un'elevata percentuale di abitanti di origine straniera, ma anche di giovani, il cui numero è significativo e in continuo aumento. La Bolognina costituisce dunque un vivace crocevia di flussi, di storie, di esperienze ma, al contempo, un luogo non esente da problematiche: il cambiamento ha portato anche conflitti, degrado, microcriminalità.

Di fronte a questo tipo di fenomeni, presenti in molti grandi centri urbani, sono generalmente invocate due strade di lavoro contrapposte: quella della comprensione (e, talvolta, della giustificazione), sulla base della convinzione che i comportamenti inadeguati, problematici e/o antisociali derivino da situazioni pregresse di deprivazione o disagio; oppure quella securitaria, che basa la sua azione sull'attivazione di risposte sanzionatorie per contenere i comportamenti che disturbano la convivenza sociale. La propensio-

ne a condannare e a denunciare certi tipi di comportamento sembra farsi più forte quando le persone si sentono private dei loro diritti e gravate dai doveri. Del resto, le percezioni di sicurezza e insicurezza all'interno del territorio in cui si abita dipendono, oltre che da indicatori oggettivi, anche dalle competenze e dalle risorse individuali e comunitarie, nonché dalle modalità di fruizione degli spazi sociali in cui si abita. Non tutti gli abitanti presentano le stesse risorse (economiche, culturali e sociali) per abitare in contesti fragili o per fronteggiare situazioni rischiose determinate da comportamenti che infrangono le regole di convivenza civile. Un atteggiamento giustificatorio e poco risoluto di fronte a tali comportamenti rischia di alimentare situazioni di malessere e sentimenti di ingiustizia dettati dalla percezione di mancata tutela dell'incolumità dei cittadini più fragili da parte delle istituzioni preposte. L'azione comunitaria sperimentata con il progetto *I love Bolognina* ha consentito, in realtà, di imboccare una terza strada: quella orientata a concentrarsi sul contesto e sui processi che ne costituiscono le fondamenta, attraverso un'attenzione ai desideri dei singoli e delle organizzazioni *no profit* e alle loro competenze, al fine di promuovere azioni capaci di generare coesione sociale.

L'attenzione nel "fare territorio" e creare comunità si è concentrata sulle seguenti priorità⁵:

- favorire la conoscenza tra le persone e i diversi attori in campo, per costruire relazioni di fiducia che possano portare a reinterpretare i comportamenti che alimentano malessere all'interno di un determinato contesto;

- sostenere gli enti pubblici e i relativi servizi nel non sottovalutare le preoccupazioni, le difficoltà e i disagi espressi da alcune fasce della popolazione. Solo una reale presa in carico dei problemi può evitare che le richieste di attenzione diventino sempre più forti e consentire risposte istituzionali più efficaci a comportamenti che producono insicurezza e instabilità;

⁵ Per un approfondimento di queste tematiche, si veda: P. VENTURI, F. ZANDONAI, *Dove. La dimensione di luogo che ricomponde impresa e società*, Milano, Egea, 2019; R. PALTRINIERI, G. ALLEGRI, *Partecipazione, processi di Immaginazione Civica e sfera pubblica. I Laboratori di Quartiere e il Bilancio Partecipativo a Bologna*, Milano, Franco Angeli, 2020.

– investire su azioni di prevenzione, promuovendo la cura del territorio e delle persone che lo occupano, adottando una visione olistica, capace di mettere insieme soggetti appartenenti a mondi e culture diverse, e di facilitarne il dialogo.

4. *Effetti di un'azione concreta di sicurezza integrata*

Le azioni concrete realizzate nell'ambito del progetto *I love Bologna* sembrano suggerire che la costruzione di vicinanza e il fare comunità portino a una ricontestualizzazione della dinamica sicurezza-insicurezza sociale e delle relative percezioni; in particolare:

– la costruzione di sentimenti di appartenenza e vicinanza genera solidarietà, diminuendo i sentimenti di solitudine;

– il sentirsi parte di una comunità e avere fiducia nei suoi membri diminuisce i sentimenti di paura, attenuando il senso di impotenza verso situazioni di disagio o di microcriminalità presenti nel contesto sociale di riferimento;

– la solidarietà e la disponibilità alla cura dell'altro aiutano ad attenuare la percezione di fragilità;

– la dimensione del controllo sociale promossa in un contesto in cui ci si prende cura delle relazioni comunitarie garantisce la tutela delle persone senza essere percepita come una fastidiosa limitazione della propria libertà personale;

– l'azione comunitaria consente lo sviluppo del protagonismo dei cittadini, a discapito di una modalità di interazione che attribuisce esclusivamente alle istituzioni la risoluzione delle problematiche sociali;

– l'orientamento al "fare" consente di individuare obiettivi condivisi, concreti e percorribili, immaginando ruoli per i diversi attori a prescindere dai contributi portati dai singoli;

– l'attenzione verso il bene comune aiuta a mantenere le comunità accoglienti, arginando la diffusione di comportamenti individualistici;

– l'attenzione al bene comune consente di prendersi cura della riqualificazione e rigenerazione urbana occupandosi, al contempo, delle situazioni di maggiore vulnerabilità sociale;

– la forte motivazione alla cura del contesto comunitario in cui si abita consente di tollerare, pur con comprensibili fatiche, i comportamenti di coloro che minano costantemente quest’azione di cura, senza che prevalgano atteggiamenti di sfiducia;

– l’azione comunitaria consente di mantenere alta l’attenzione verso il sociale senza trascurare l’importanza degli aspetti economici, suggerendo anche la necessità di investire su percorsi di economia circolare;

– la costruzione di visioni unitarie consente di valorizzare risposte integrate che consentono di non sprecare risorse umane ed economiche;

– l’azione sociale consente di mantenere fluida la relazione e il dialogo tra cittadini e pubblica amministrazione, costruendo “insieme” concrete risposte ai problemi e idee progettuali innovative.

Queste pratiche comunitarie, quindi, possono costituire un antidoto all’insicurezza sociale e alla diffusione di comportamenti che ledono la convivenza civile, a patto di non chiudersi nelle letture e negli strumenti di un sapere iper-specialistico, e di aprirsi, viceversa, all’ascolto del territorio privilegiando tecniche e strumenti tipici della ricerca sociale (in particolare della ricerca-azione) e dell’animazione sociale. La contemporaneità, mettendo sotto scacco l’immagine di contesti immutabili, ci porta a fare i conti con il cambiamento e, di conseguenza, rende tangibile l’importanza di rinnovare costantemente il patto dell’appartenenza – unica vera leva per promuovere coesione sociale e sicurezza urbana – dialogando con le differenze.

IL COMUNE NEL CONTRASTO ALL'ESCLUSIONE ABITATIVA E ALLA GRAVE EMARGINAZIONE ADULTA

*Monica Brandoli**

SOMMARIO: 1. Definizione del fenomeno. – 2. La dimensione del fenomeno. – 3. I diritti delle persone senza dimora. – 4. Il contrasto alla grave emarginazione adulta. – 5. Il fenomeno dei “senza dimora” nel territorio bolognese. – 6. I servizi. – 7. *Homelessness* e sicurezza.

1. *Definizione del fenomeno*

È sempre stato difficile, nei Paesi occidentali, fornire la definizione di *homelessness* in modo omogeneo, uniforme e convincente. La Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora (FEANTSA) ha sviluppato, attraverso l'assunzione dell'abitare come condizione imprescindibile, una classificazione definita ETHOS “Tipologia europea sulla condizione di senza dimora e sull'esclusione abitativa”. Tale classificazione è attualmente il punto di riferimento maggiormente condiviso al livello internazionale e individua diverse situazioni di disagio abitativo – *senza tetto, senza casa, sistemazione insicura, sistemazioni inadeguata* – raggruppate per intensità. ETHOS è una classificazione obiettiva e graduale che analizza situazioni personali di disagio economico e sociale che comportano un disagio abitativo e di con-

* Responsabile Servizio Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta, Azienda Pubblica di Servizi alla Persona Città di Bologna.

seguenza un rischio di esclusione sociale, ma non riesce a dare conto delle differenze culturali e ambientali proprie dei diversi contesti locali sintetizzate nelle dimensioni psico-sociali, economiche e culturali che caratterizzano la grave emarginazione.

Il fenomeno della grave emarginazione adulta si identifica nella definizione italiana, più comune, di persona *senza dimora* ove per *dimora* si intende un luogo stabile, personale, riservato e intimo, nel quale la persona possa esprimere liberamente e in condizione di dignità e sicurezza il proprio sé, fisico ed esistenziale. La nozione di persona senza dimora si differenzia da quella, richiamata legge n. 1228/1954, di persona “senza *fissa dimora*” che si applica alle categorie come nomadi, girovaghi, commercianti ambulanti e giostrai, che condividono con le persone senza dimora, la mancanza di una residenza e di un domicilio stabili. Al contrario ciò che caratterizza la qualificazione “*senza dimora*” è una situazione di disagio abitativo, più o meno grave, in base alla presenza di un bisogno indifferibile e urgente la cui non soddisfazione può compromettere anche gli standard minimi di sopravvivenza della persona. L’esposizione prolungata alla vita di strada o in alloggi inadeguati, dal punto di vista delle politiche e dell’intervento sociale, comporta conseguenze difficilmente reversibili nella vita delle persone, con un forte impatto anche in termini di costi sociali. Tra le persone senza dimora vi è, infatti, una speranza di vita più bassa, a causa di tassi di malattia molto più elevati, di una maggiore frequenza di vittimizzazione e di maggiori tassi di incarcerazione.

L’idea di *homelessness* contempla diversi significati che non si sintetizzano solo nella privazione della casa, ma anche come mancanza degli elementi che “fanno” una casa. Perciò dentro tale categoria non rientrano solo i senza dimora, ma anche tutte quelle persone che, pur “avendo un tetto sopra la testa”, non hanno titolo legale di “*abitare*” o non hanno un luogo per svolgere normali relazioni sociali; per esempio, le persone definite “*houseless*” cioè coloro che sono ospitati in strutture di accoglienza, ristretti in carcere ecc. Qualunque persona definita “senza dimora” che richiede un aiuto rientra nella categoria di persona portatrice di un bisogno indifferibile e urgente, determinato dall’esigenza di trovare un alloggio adeguato quanto prima per permettere l’inizio di un percor-

so di inclusione sociale. L'inclusione sociale prima di tutto inizia dall'identificazione di un luogo che possa definirsi abitabile per la persona; in quanto il significato di "abitare" si ritrova in un luogo dove poter costruire relazioni sociali significative, per esempio uno spazio di cui l'individuo o la sua famiglia possa disporre in modo esclusivo, avere sicurezza di occupazione ed un titolo legale di godimento che garantisca il mantenimento della *privacy*. La presenza costante e radicata nel tempo di sentimenti di sofferenza e solitudine interferisce con la creazione di relazioni significative. Tutto questo va a definire il fenomeno della grave emarginazione adulta, il quale rientra nei primi due livelli di severità – *senza tetto e senza casa* – della classificazione ETHOS.

2. *La dimensione del fenomeno*

La dimensione del fenomeno è stata rilevata nel 2014 dall'ISTAT che ha condotto un'indagine, in convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italia, sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema¹, qualificando il fenomeno in base all'uso, almeno una volta, di un servizio di mensa o accoglienza notturna. Nei mesi di novembre e dicembre 2014, nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine, sono state rilevate 50.724 mila persone senza dimora², peraltro escludendo dal calcolo tutte le persone che non hanno usufruito di un servizio mensa o del centro d'accoglienza notturno, in quanto ospitati da amici, parenti o per altre situazioni simili, più o meno temporanee. Queste le principali caratteristiche della persona senza dimora, nel 2014, su

¹ Per povertà estrema si intende «una combinazione di penuria di entrate, sviluppo umano insufficiente ed esclusione sociale» quindi un intreccio di povertà di beni materiali, di competenze, di possibilità e capacità, sia assolute che relative, che si combinano in situazioni di fragilità personali multidimensionali e complesse, le quali conducono alla deprivazione ed all'esclusione sociale.

² La prima edizione di tale rilevazione è stata effettuata nel 2011 nell'ambito della ricerca sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema dall'ISTAT in collaborazione con Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italiana. (<http://www.istat.it/it/archivio/72163>).

un campione di 100 persone: si tratta per lo più di uomini, stranieri, con meno di 54 anni. La perdita di un lavoro stabile insieme alla separazione dal coniuge e/o dai figli si confermano come gli eventi più rilevanti del percorso di progressiva emarginazione che conduce alla condizione di “senza dimora”; seppure in numero più contenuto, hanno comunque un certo rilievo le condizioni di salute della persona, per esempio dipendenze, disabilità e malattie croniche. Sono solo una minoranza coloro che non hanno vissuto nessuno di questi eventi o che ne hanno vissuto uno solo, in quanto, indubbiamente il percorso di emarginazione che porta al “senza dimora” è il risultato di un processo multifattoriale.

3. *I diritti delle persone senza dimora*

Le persone senza dimora hanno gli stessi diritti e doveri di ogni altro cittadino in quanto l'ordinamento italiano non prevede uno *status* particolare per chi si trova nella condizione di “senza dimora”. Queste persone incontrano però alcune barriere al godimento dei diritti legate alla loro condizione abitativa, poiché la disponibilità di una residenza stabile e certificata, e di conseguenza l'iscrizione all'anagrafe in un Comune italiano, è la chiave d'accesso per poter accedere a molti servizi e prestazioni pubbliche. L'art. 43 del codice civile fornisce il concetto giuridico di residenza e domicilio: «Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale». Contrariamente a quello che si pensa, la residenza anagrafica non è solo il possesso di un alloggio dignitoso, ma consiste nell'essere abitualmente frequentante e presente in un luogo dato. La “dimora”, invece, indica un rapporto giuridico debole che una persona ha con il luogo identificato come propria fissa dimora; diverso invece il concetto di “domicilio” in cui vi è un rapporto con un luogo in quanto sede stabile e principale degli affari e interessi della persona³. Detto ciò, l'ordinamento giuridico prevede una specifica norma dedicata alle persone “senza dimora”, chiama-

³ La Corte di Cassazione con la sentenza 7750 del 20 luglio 1999 (Corte di Cassazione Sezione II), ha stabilito che per affari e interessi «si intendono tutti i

ta “legge anagrafica” (l. n. 1228 del 24 dicembre 1954, in particolare art. 2, comma 3), la quale prevede la residenza presso il Comune dove vi è il domicilio o in mancanza presso il Comune di nascita. Secondo la Cassazione la definizione di domicilio è sufficiente per l’ottenimento della residenza anagrafica presso il Comune, il quale si interesserà a disporre di una sezione speciale per i “senza dimora” che ne abbiano i titoli e ne facciano richiesta, al fine di censire tale categoria in una unica via fittizia istituita in modo convenzionale dall’ufficiale giudiziario.

4. *Il contrasto alla grave emarginazione adulta*

Il contrasto alla grave emarginazione adulta viene attuato attraverso diverse pratiche, in base alla cultura di riferimento e alle caratteristiche sociali ed ambientali del territorio in cui vengono messe in atto. Vi sono diversi sistemi di intervento sociale contro la grave emarginazione adulta, come i Servizi di supporto in risposta dei bisogni primari, di accoglienza notturna e diurna, di segretariato sociale e di presa in carico e accompagnamento. Tali servizi possono essere erogati direttamente dall’ente pubblico o in regime di sussidiarietà “riconosciuta”, affidati dall’ente pubblico a fondazioni, associazioni o cooperative sociali, oppure da soggetti privati (formali o informali) ma in modo spontaneo, purché venga conservato il carattere ripetuto e socialmente riconosciuto.

Le politiche sociali a livello nazionale per quanto riguarda il contrasto della grave emarginazione adulta sono regolate dalla legge 328/2000 (art. 28, co. 1 e 2), il quale specifica le forme di finanziamento del biennio successivo all’entrata in vigore di tale legge per interventi circoscritti che non richiamano la responsabilità istituzionali continuative nel tempo. Con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, inoltre, le politiche sociali sono rientrate nelle competenze delle Regioni, rimanendo in capo allo Stato solo la definizione dei L.E.A. (livelli essenziali di assistenza), che devono essere garantiti in modo equo e omogeneo in tutto il territorio nazionale. I

rapporti e tutte le relazioni di qualsiasi natura, personali, sociali, familiari, economiche e morali, aventi per oggetto interessi di ogni genere».

Comuni si occupano di progettare, gestire ed erogare i servizi, ma a farsi carico dei “senza dimora”, spesso, sono gli enti *no profit* assumendosene la responsabilità, al di fuori di un sistema articolato di competenza pubblica.

I servizi per gli *homelessness* si basano sull’importanza della “casa” come diritto e come punto di partenza dal quale ripartire per iniziare un percorso di inclusione sociale. Vi sono due approcci che vengono attuati per il contrasto della grave emarginazione adulta: *Housing First*, la casa prima di tutto, come diritto fondamentale, in quanto può generare benessere diffuso e la “presa in carico” della persona da un *case manager* che ha il compito di accompagnamento, dai servizi socio-sanitario fino ad un percorso di inclusione sociale; *Housing Led*, che lavora sull’incremento del reddito della persona attraverso percorsi di formazione con l’obiettivo di rendere la persona autonoma nel breve periodo e in grado di ricollocarsi nel mondo del lavoro e reperire un alloggio in autonomia. Quando si parla di “presa in carico” si fa riferimento alla personalizzazione dei servizi indirizzati a una specifica persona, valutata da un operatore adeguato che istaurerà una relazione individuale, allo scopo di creare un percorso di re-inclusione sociale. Per quanto riguarda la gestione dell’emergenza essa ha luogo quando vi è un impiego di risorse straordinarie e temporanee per la soddisfazione dei bisogni primari urgenti ed indifferibili, in quanto vi sono particolari condizioni esterne che mettono a rischio la sopravvivenza fisica delle persone senza dimora. Il primo requisito per l’assistenza ad una persona adulta in grave emarginazione è sicuramente l’individuazione delle caratteristiche della persona per la quale si vuole personalizzare un intervento, cercando di adattarlo alle esigenze della popolazione cui si applica: persone senza un valido titolo di soggiorno sul territorio nazionale, persone profughe e richiedenti asilo, donne senza dimora, giovani senza dimora, persone senza dimora con più di 65 anni, persone senza dimora con problemi di salute fisica, psichica e di dipendenza, persone senza dimora che patiscono discriminazioni fondate sull’orientamento sessuale e l’identità.

5. *Il fenomeno dei "senza dimora" nel territorio bolognese*

Il fenomeno dei "senza dimora" nel territorio bolognese si basa su un dato quantitativo di circa 4.000 persone che ogni anno entrano in contatto con i servizi dedicati alla grave emarginazione adulta di ASP Città di Bologna. L'ASP Città di Bologna è un ente pubblico che si occupa di interventi e servizi sociali, definito dalla legge regionale⁴ e che orienta la propria attività al rispetto dei principi dalla stessa indicati. L'ASP ha come finalità l'organizzazione ed erogazione di servizi sociali e sociosanitari, ed in particolare:

– *assistenza agli anziani* e ai soggetti con patologie assimilabili a quelle dell'età senile, e in special modo a coloro che versano in condizioni di disabilità e non autosufficienza fisica e/o psichica;

– *assistenza alle persone adulte che versano in stato di bisogno sociale e sociosanitario*, incluse le persone con disabilità, per assicurare loro una migliore qualità di vita;

– *servizi sociali per l'area della maternità, dell'infanzia, e dell'adolescenza*, secondo le esigenze indicate dalla pianificazione locale definita dal Piano di zona.

Il sistema GARSIA (Gestione Accesso Rete Socio-sanitaria Integrata Automatizzata) – il sistema informativo digitale dei servizi sociali della Città di Bologna – permette di tenere traccia di tutte le persone che "entrano in contatto" con i servizi offerti dall'ASP di Bologna. Gli utenti vengono registrati una sola volta e da quel momento avranno una cartella personalizzata, in cui vengono riportati tutti gli interventi successivi, creando uno storico che permette all'operatore di individuare il percorso dell'utente.

Le persone "senza dimora" intercettate dai vari servizi offerti dalla Città di Bologna sono stati stimati in 3.610 nel 2018, in 2.524 nel 2019 e in 3.753 nel 2020. La maggior parte degli utenti è a carico al Servizio sociale di bassa soglia (Sbs)⁵ e la maggioranza ha fatto

⁴ L'ASP è disciplinata dalla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2, dalla legge regionale 26 luglio 2013, n. 12 e da quanto definito con deliberazioni del Consiglio regionale n. 624 del 9 dicembre 2004 e dell'Assemblea legislativa regionale n. 179 del 10 giugno 2008.

⁵ Come vedremo, il Servizio sociale bassa soglia (Sbs) è un servizio sociale dedicato alla presa in carico di uno specifico *target*: persone senza dimora, persone non residenti sul territorio di Bologna, persone con residenza fittizia.

accesso, almeno una volta, ai servizi di prossimità: nel 2018, sono state 736 le persone a carico Sbs e 2.441 le persone che hanno fatto accesso ai servizi di prossimità; nel 2019, è aumentato il numero delle persone a carico Sbs, pari a 1.860, e sono state 1.594 le persone che hanno fatto accesso almeno una volta a uno o più servizi di prossimità; nel 2020, sono state 1.559 le persone in carico Sbs e 2.337 le persone che hanno fatto accesso almeno una volta ad uno o più servizi di prossimità.

Il *target* a cui sono rivolti gli interventi del Servizio di Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta di ASP Città di Bologna è quello di «persone adulte senza dimora, italiane o straniere, di età compresa fra gli 18 e i 65 anni, uomini e donne, singoli e coppie, che vivono in modo temporaneo o permanente sul territorio del Comune di Bologna», tra cui: persone italiane e straniere, multiproblematiche e con cronicizzazione dell'esclusione; persone senza regolare permesso di soggiorno sul territorio italiano (fragilità psico-sanitarie indifferibili e urgenti, periodo di Piano Freddo); persone LGBTQI (singoli e coppie); persone senza dimora neomaggiorenni (18-19-20 anni); persone senza dimora anziane (> 65 anni) che, in alcuni casi specifici, proseguono il percorso di emersione dalla condizione di cronicità all'interno di strutture del Servizio con una progettualità *ad hoc*; coppie di persone senza dimora (eterosessuali, omosessuali, genitore-figlio/a, amica/o-amica/o) che hanno come unica relazione quella formata dalla coppia stessa; persone senza dimora che vivono con il proprio cane; persone con problematiche di abuso e dipendenza da sostanze psicoattive e/o disturbi di tipo psichico; persone che presentano bisogni sociosanitari indifferibili e urgenti; dimittendi dalla Casa circondariale Rocco D'Amato di Bologna; persone in dimissione da strutture sanitarie/ospedaliere che necessitano di accoglienze temporanee e di interventi intensivi sul piano sociale; donne vittime di abuso e violenza.

Per quanto riguarda la provenienza: il 30% delle persone in carico al servizio sono italiane; il 70% non italiane, di cui il 20% da paesi UE (con maggioranza paesi dell'Europa orientale) e il restante 50% proviene da paesi terzi. Rispetto alla distribuzione di genere, le persone intercettate e/o accolte sono per l'80% uomini e il 20% donne. Infine, l'80-85% sono adulti con età compresa fra 30 e 64

anni tra cui: 14-15% giovani-adulti con età compresa fra i 18 e i 29 anni; 6-7 % persone senza dimora anziane, "extra-target" con il quale si costituiscono progettualità specifiche con il servizio sociale di presa in carico.

6. I servizi

Il Comune di Bologna, con la determina P.G. n. 31463/2017 del 31/01/2017, ha trasferito ad ASP Città di Bologna le competenze riguardanti il contrasto alla grave emarginazione adulta e, più in generale, i servizi riguardanti l'accoglienza della popolazione adulta che vive in condizioni di marginalità sociale afferente alla città di Bologna. L'area *contrasto alla grave emarginazione adulta* di ASP ha dato in gestione al Consorzio l'Arcoiaio, di cui fanno parte diverse cooperative sociali (Piazza Grande, Open Group, Piccola Carovana e Società Dolce), i suoi Servizi.

I Servizi che ci apprestiamo a descrivere sono strutturati in conformità con quanto è espresso nelle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, sottoscritte dal Governo, dalle Regioni, dalle Province Autonome e dalle Autonomie locali in Conferenza unificata il 5 novembre 2015. Il *target* di utenza a cui i Servizi si rivolgono si caratterizza per un'ampia eterogeneità e complessità, tale per cui è fondamentale che si realizzi un sistema integrato dei servizi, in cui le diverse realtà (servizi sociali, sanitari, forze dell'ordine) collaborano per il raggiungimento di finalità condivise. L'eterogeneità dei bisogni corrisponde all'eterogeneità dei servizi, ma in contemporanea necessita della loro integrazione, del confronto costante. È necessario che i Servizi siano in grado di orientare l'utenza e di accompagnarla (anche fisicamente) verso quelli competenti, che collaborino e si confrontino costantemente, producendo soluzioni efficaci, lavorando in favore della presa in carico condivisa. I momenti di condivisione *in equipe* e *tra diverse equipe* sono fondamentali non solo per garantire l'efficienza della risposta del Servizio, ma anche come momento di supporto per gli operatori che si occupano del caso, che possono condividere le responsabilità all'interno di un processo decisionale che si realizza

con altri specialisti, aventi talora differenti profili professionali e che quindi consentono una prospettiva più ampia rispetto al paradigma unico della proprio mandato professionale.

Un altro elemento caratterizzante è definito come *approccio capacitante*, basato sulla personalizzazione dei progetti, sul coinvolgimento dell'utente come agente in grado di autodeterminarsi e che pertanto può e deve partecipare al processo di progettazione. La persona è al centro del processo decisionale, non vengono calate su di essa prestazioni preconfezionate, ma si costruiscono insieme risposte, nel processo creativo che caratterizza il mandato professionale dell'operatore sociale. Nei servizi che verranno descritti la prospettiva assistenziale lascia spazio al paradigma educativo e riabilitativo, incentrato sullo sviluppo delle autonomie, partendo dalla riappropriazione, da parte dell'utente, del proprio sé, annientato dalla vita in strada, dalla cura di sé e dei propri spazi, dal potenziamento delle risorse personali, dalla rigenerazione delle reti sociali e familiari, dal potenziamento delle risorse personali, fino a progetti di reinserimento lavorativo, volti a perseguire l'autonomia economica della persona. La progettualità si fonda sull'analisi dei bisogni e sull'analisi funzionale del soggetto, auspicando il raggiungimento di obiettivi concreti, spesso scomposti in micro-obiettivi, agendo all'interno di tempi dilatati, dentro cui sono previste ricadute e inciampi.

a) Il Servizio sociale bassa soglia

Il Servizio sociale bassa soglia (Sbs) è un servizio sociale dedicato alla presa in carico di uno specifico *target*: persone senza dimora, persone non residenti sul territorio di Bologna, persone con residenza fittizia in via Tuccella 1. La particolarità è che si struttura in parte come servizio sociale tradizionale e in parte come servizio di prossimità, occupandosi inoltre di alcuni progetti, come il Progetto dimissioni protette (rivolto a persone senza dimora che sono dimesse in seguito a un ricovero ospedaliero e che necessitano di soggiornare nel periodo di convalescenza in strutture idonee e con personale preparato) e il Progetto dimittendi (rivolto a persone in uscita dal carcere). Sbs consente la presa in carico di persone senza dimora, svolgendo funzioni di orientamento alle persone tra i servizi, permettendo l'accesso alle strutture di accoglienza e ai dormitori, ma realiz-

zando anche progetti sul medio e lungo periodo. Inoltre, si occupa di contattare i comuni di residenza delle persone senza dimora non residenti a Bologna per condividere informazioni e progettualità. Il primo accesso a Sbs può avvenire tramite Città Prossima – Help Center (per cui si veda il paragrafo successivo), che valuterà i bisogni e le richieste e realizzerà l'invio al Servizio sociale bassa soglia.

b) I servizi di prossimità

I servizi di prossimità sono a bassa soglia di accesso, finalizzati a raccogliere i bisogni e le richieste delle persone senza dimora erogando una prima risposta, indirizzando, orientando e accompagnando le persone nell'accesso ai servizi. Lo scopo degli interventi di prossimità è di agganciare persone in condizione di grave emarginazione che ancora non sono in carico, informandole dei rischi e dei danni che possono essere legati ad alcune condotte, come l'uso di sostanze stupefacenti, oppure distribuendo materiale salvavita, dispositivi di protezione individuale, beni di prima necessità. Si configurano pertanto non solo come servizi in cui la persona senza dimora può effettuare un primo accesso che la indirizzi verso la presa in carico, ma anche come interventi di riduzione del danno rivolti specialmente alla parte di popolazione in condizioni di grave emarginazione caratterizzata da maggiore cronicità e che rifiuta una presa in carico, oltre che l'inserimento all'interno di un percorso terapeutico-riabilitativo (ad esempio per le tossicodipendenze).

Sul territorio della città di Bologna si annoverano diversi servizi di prossimità:

Città prossima – Help Center: uno sportello aperto tutti i giorni cui si possono recare, senza necessità di appuntamento, le persone senza dimora per ricevere informazioni, esprimere bisogni, essere indirizzati ai servizi. Durante il periodo del Piano freddo (1° dicembre - 31 marzo) la sede fissa di *Help Center* si trasforma nell'Unità mobile, che si sposta nel territorio della città per agganciare quante più persone possibili, anche coloro che a causa di condizioni di maggiore cronicità e fragilità, non si recherebbero autonomamente ai Servizi. L'unità mobile svolge pertanto una funzione di aggancio, di indirizzamento verso i Servizi competenti e di riduzione del danno. *Città Invisibili* è una particolare unità operativa di *Città prossi-*

ma – *Help Center* che si rivolge a persone rom migranti. L'incontro con questo *target* di utenza è volto a creare una relazione fiduciaria indispensabile per l'aggancio, a diffondere informazioni e indirizzare persone verso i servizi.

Unità di strada: servizio di prossimità a bassa soglia di accesso che persegue gli obiettivi di prevenzione e riduzione del danno e dei rischi legato all'uso di sostanze stupefacenti. Si occupa di agganciare un *target* di popolazione senza dimora che si caratterizza per un elevato grado di fragilità e cronicità, promuovendo interventi per il miglioramento della qualità di vita e per il raggiungimento del benessere, cercando di attivare processi di motivazione al cambiamento. L'unità di strada svolge anche azioni di orientamento nella rete dei servizi, oltre che di informazione e mediazione sociale.

Servizio docce: servizio a bassa soglia di accesso rivolto alle persone senza dimora che qui trovano un luogo per dedicarsi all'igiene personale e alla cura di sé.

c) *Strutture a bassa soglia di accesso*

Le strutture a bassa soglia di accesso offrono sollievo dalla strada alle persone senza dimora, rispondendo ai bisogni espressi. Qui vengono strutturati percorsi di presa in carico di breve durata e intensità, che tuttavia possono trasformarsi in periodi di presa in carico più lunghi, presso strutture adibite.

Le strutture che offrono questo servizio sono:

Casa Willy: è un centro di accoglienza notturno a bassa soglia di accesso che accoglie persone adulte senza dimora di entrambi i generi. Durante la permanenza si effettuano colloqui individuali per fare emergere le fragilità e le risorse dell'utente e lo *staff* è a disposizione dell'utente per supportarlo nel periodo di permanenza e per orientarlo e accompagnarlo presso altri Servizi.

Villa Aldini: è un centro di accoglienza a bassa soglia di accesso rivolto a persone senza dimora presenti transitoriamente o stabilmente sul territorio della Città di Bologna.

La Locomotiva: è un centro di accoglienza a bassa soglia di accesso che accoglie persone senza dimora presenti stabilmente o transitoriamente sul territorio di Bologna, tra cui anche stranieri irregolari.

Fantoni: è un centro di accoglienza a bassa soglia di accesso che accoglie persone senza dimora presenti stabilmente o transitoriamente sul territorio di Bologna.

d) *Strutture per bisogni indifferibili e urgenti*

Rostom è una struttura di accoglienza che accoglie uomini e donne senza dimora che manifestano bisogni indifferibili e urgenti, incompatibili con la vita di strada. La struttura è aperta 24 ore su 24 e si avvale della presenza di personale sanitario. A *Rostom* vengono accolti gli utenti del progetto *Dimissioni protette*, ovvero persone senza dimora che sono state ricoverate in ospedale, la cui prognosi non richiede la necessità di un ricovero ospedaliero, ma un periodo di convalescenza incompatibile con la vita di strada.

e) *Strutture di accoglienza*

Le strutture di accoglienza sono rivolte a persone senza dimora che partecipano a progetti personalizzati in un periodo di medio-lungo termine. L'accesso avviene mediante segnalazione da parte dei Servizi sociali territoriali o del Servizio sociale bassa soglia e, pertanto, le strutture di accoglienza non si categorizzano come strutture a bassa soglia di accesso.

Le strutture di accoglienza sono:

Centro di accoglienza Beltrame: accoglie persone adulte senza dimora in due modalità di accoglienza, una di 24 ore e una di 12 ore, offrendo quindi sia servizi di accoglienza notturni che diurni. Qui si realizzano progetti educativi finalizzati alla valorizzazione delle capacità e delle potenzialità dell'utenza.

Rifugio notturno: accoglie persone senza dimora, proponendo progetti educativi individualizzati. La particolarità del centro è che qui possono essere accolti anche gli animali domestici delle persone senza dimora. Spesso, infatti, le persone senza dimora si avvalgono della compagnia di un animale per rendere più sopportabile la vita di strada e non sono disposti a separarsi da questi per entrare in un centro di accoglienza.

Centro di accoglienza Madre Teresa: si rivolge ad uno specifico target di persone senza dimora di genere femminile, con particolare attenzione alle donne vittime di violenze e abusi. Le donne senza di-

mora sono più esposte, rispetto agli uomini, ai rischi legati alla vita di strada, sia a causa delle precarie condizioni igienico-sanitarie, che rendono particolarmente esiziali le condizioni di vita, che per il rischio di essere vittime di violenze e abusi. Inoltre, insieme alle donne, possono esserci i figli e pertanto è fondamentale un supporto alla genitorialità.

f) *Strutture a bassa soglia Piano freddo*

Il *Piano freddo* è un servizio rivolto a tutta la popolazione senza dimora presente sul territorio di Bologna ed è una misura che rientra all'interno della programmazione condivisa tra Comune di Bologna e ASP Città di Bologna. La finalità è di offrire un luogo di riparo temporaneo (di 14 giorni rinnovabili) alle persone fragili, garantendo un'azione stagionale di riduzione del danno. Diverse strutture di accoglienza partecipano al *Piano freddo*, alcune ampliano la disponibilità di posti presenti durante l'anno, altre vengono allestite appositamente ed esclusivamente durante il periodo invernale.

g) *Housing led*

Le strutture di *Housing led* promuovono forme di residenzialità combinate con servizi di assistenza, cura e supporto sociale. Si tratta di esperimenti di autonomia abitativa, in cui persone che hanno passato un periodo della propria vita in strada sperimentano la gestione di una casa insieme ad altri utenti e con il supporto degli operatori, che comunque favoriscono l'autogestione. I progetti di *Housing led* vengono realizzati in due strutture:

Casa Zaccarelli: la struttura ospita 20 persone senza dimora di sesso maschile che hanno intrapreso un percorso di reinserimento socio-lavorativo. La presenza degli operatori è garantita solo in alcuni giorni della settimana, mentre gli ospiti si autogestiscono per i restanti momenti, avendo comunque a disposizione un centralino telefonico aperto 24 ore su 24.

Condominio Scalo: la struttura ospita un *target* di persone vasto che comprende anche minoranze svantaggiate, come neomaggiorani, anziani, persone appartenenti alla comunità LGBT, ex detenuti. I condomini devono autogestire gli spazi e la vita comune e organizzano assemblee settimanali di che divengono occasione di confronto, proposta e decisione.

h) Housing first

Il programma *Housing first* nasce dalla considerazione della casa come diritto fondamentale e come genesi per lo sviluppo di qualsiasi progetto educativo e riabilitativo. Il Servizio è rivolto a persone adulte senza dimora, provenienti dalla strada o dai centri di accoglienza, che possono entrare, previo un modesto contributo economico mensile, all'interno di un appartamento condiviso con altri inquilini. Si accede al programma in seguito a una segnalazione e valutazione da parte del Servizio sociale territoriale, del Servizio sociale bassa soglia o dei Servizi Ausl afferenti al Dipartimento di Salute mentale e Dipendenze patologiche (DSM-DP).

i) Laboratori di comunità

I *Laboratori di comunità* sono spazi di socialità, a cui possono partecipare sia persone con dimora che senza dimora, che favoriscono la contaminazione culturale, il rafforzamento dei legami sociali e l'inclusione sociale, oltre che lo sviluppo di particolari abilità e competenze. Il laboratorio è funzionale anche all'osservazione dell'utenza da parte del personale educativo, in quanto è un luogo in cui emergono risorse e fragilità, sulle quali è possibile strutturare consapevoli progetti educativi. Inoltre il laboratorio è una delle sedi privilegiate per sviluppare competenze di vario genere (relazionali, lavorative, comunicative ecc.) categorizzandosi quindi come un potente banco di prova per l'*empowerment* degli utenti. Infine, il laboratorio favorisce l'inclusione sociale e l'abbattimento dei pregiudizi nei confronti delle persone senza dimora. I laboratori di comunità sono: *Happy Center*, laboratorio E-20, Belletrame, Scalo 051, Gomito a gomito e R-8.

7. *Homelessness e sicurezza*

Il tema della sicurezza è saliente all'interno del fenomeno dell'*homelessness* e riguarda strettamente il rapporto tra persone con e senza dimora.

La condizione dell'*homelessness* spesso si associa a numerosi stereotipi, come la sporcizia, la mancanza di igiene, l'inerzia, la

mancanza di competenze, che tendono a porre una netta separazione tra “noi” e “loro”. Potremmo interpretare lo stereotipo anche come un meccanismo di difesa attuato per rispondere all’esigenza psicologica di categorizzare e di razionalizzare gli eventi. Sarebbe un’esperienza molto angosciante riconoscere la parzialità eziologica dell’agito e delle scelte individuali nel determinare la consequenzialità di eventi che portano una persona alla grave emarginazione e alla povertà estrema, in quanto metterebbe in dubbio la nostra possibilità di controllare gli eventi. Le persone con dimora hanno la possibilità di segnalare ai servizi la presenza di persone senza dimora in strada tramite un apposito indirizzo e-mail.

Gli operatori si impegnano a rispondere a tutti, informandoli sulla conoscenza o meno della situazione descritta da parte del servizio. Il contenuto della maggior parte delle segnalazioni evidenzia preoccupazione per le sorti delle persone in strada, tanto che alcuni cittadini si impegnano personalmente per cercare di dare una prima risposta di aiuto alle persone senza dimora. Altre segnalazioni invece celano un forte risentimento legato generalmente ai problemi di convivenza con la persona senza dimora. In particolare la relazione tra persone senza dimora e con dimora diventa tanto più difficile quando la persona senza dimora soffre di un disturbo mentale o di una tossicodipendenza, fa uso e abuso di sostanze stupefacenti, agisce comportamenti devianti. In questi casi la persona con dimora si sente minacciata e chiede aiuto ai servizi e alle forze dell’ordine per la risoluzione del problema. Queste situazioni spesso si caratterizzano per un elevato grado di cronicità, che rende difficile l’accettazione della presa in carico da parte della persona senza dimora e, nei casi più gravi possono richiedere un intervento coatto qualora venga infranta la legge. Se invece si ha il sospetto di un’alterazione dello stato di salute mentale potenzialmente pericoloso per sé o per gli altri si richiede una valutazione psichiatrica (accertamento sanitario obbligatorio, trattamento sanitario obbligatorio). Il rapporto tra *homelessness* e sicurezza può finire per declinarsi in un tentativo di istituzionalizzazione psichiatrica, con richieste ai servizi competenti in materia psichiatrica che esulano dal campo della salute mentale, in quanto i comportamenti devianti spesso non sono causati dalla presenza di un disturbo mentale, ma piuttosto da una condizione di

sofferenza ampia e diffusa, non ascrivibile esclusivamente al malessere mentale. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) definisce la salute come uno *stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza dello stato di malattia o infermità*⁶. Secondo lo psichiatra Benedetto Saraceno l'attuale malessere esperito dalle comunità non è riconducibile esclusivamente alla presenza di patologie organiche o psicologiche, ma è necessaria un'estensione del concetto di malattia, praticabile con la sua sostituzione con il termine sofferenza, inclusivo di tutti i malesseri dell'essere umano, fisici, psicologici, sociali, economici, tra cui anche l'essere senza dimora⁷. In campo sociale, uno dei rischi di un approccio esclusivamente centrato sullo stato di malattia è la psichiatrizzazione della devianza e della marginalità sociale.

Analizzando il caso della città di Bologna, sono attive alcune buone pratiche che vedono in un atteggiamento collaborante sia i servizi di strada dedicati alla popolazione senza dimora sia la Polizia locale: le segnalazioni dei cittadini vengono analizzate con sguardi diversi ma che tengono conto dell'equilibrio tra i bisogni dei cittadini senza dimora (ad esempio restare in strada) e i bisogni dei cittadini con dimora (marciapiedi e portici privi di masserizie che destano timori di scarsa igiene, disturbo per atteggiamenti aggressivi). In particolare i servizi di strada, attraverso l'ingaggio relazionale con le persone senza dimora, qualora esse non accettino una collocazione, lavorano perché la loro presenza in strada sia meno impattante e maggiormente rispettosa del contesto ambientale. L'integrazione delle persone fragili è imprescindibile dalla capacità del tessuto sociale di poterli riconoscere, non solo di accogliere. È necessario un atteggiamento che non passi solo dall'assistenza ma dall'affermazione di un "potere" dell'altro, delle capacità di decisione, di scelta, di desideri, e non solo di bisogni. Perché ciò accada tutti, anche le persone senza dimora, dobbiamo decentrarci e imparare a convivere. Questa è la vera sfida di una città inclusiva.

⁶ Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, 1948.

⁷ S. BENEDETTO, *Psicopolitica: città salute migrazioni*, Roma, Deriveapprodi, 2019.

L'USO DELLA FORZA COME STRUMENTO DI CONVIVENZA

*Carlo Francesco Salmaso**

SOMMARIO: 1. Avvertenza. – 2. Cosa cambia quando arriva un DASPO. – 3. Conflitti in strada, soluzioni non pacifiche. – 4. Spingitori di sgomberatori. – 5. Quali costi rispetto quali obiettivi. – 6. Oltre il rapporto di forza: il racconto di un'esperienza. – 7. Del prima e dopo, del non rinunciare a schierarsi. – 8. Alla fine, la mia risposta e non solo.

1. *Avvertenza*¹

Capita spesso di domandarsi come mai, anche in città economicamente molto solide, alcune persone continuino a vivere in strada; come fare quando la loro presenza disturba chi vive in casa, quando non vengono rispettate le regole base di convivenza nello spazio

* Presidente di Piazza Grande Società cooperativa sociale.

¹ Da qui in avanti uso la stessa modalità di dove lavoro: il femminile sovraespresso, per cui quando si parla di un gruppo di persone in cui sono presenti sia donne sia uomini, o quando immaginiamo una persona che non sappiamo di che genere sia, là dove generalmente si userebbe il maschile noi usiamo il femminile, intendendo comunque includere tutte. Lo facciamo per fare un po' a turno dopo diversi millenni di messaggi al maschile, per attirare l'attenzione sulle disuguaglianze di potere, in questo caso tra uomini e donne, che ancora ci sembrano un grosso ostacolo al benessere e anche per allenare un po' il muscolo mentale del pensare fuori dal solito, esplorare e legittimare altre possibilità di essere con divertimento e leggerezza. Non ci interessa provocare, anzi, ci rendiamo conto per qualcuna possa suonare strano, scomodo o sbagliato, invito comunque, leggendo questo articolo, a provare a seguirci in questa strana cosa garantendo che non ci saranno conseguenze irreparabili.

pubblico; cosa succede se si allontana con la forza chi non ha casa. In questo contributo vorrei provare a riannodare alcune delle risposte che nel tempo mi sono dato, o meglio ragionare intorno ad alcuni elementi che ritengo possa essere utile portare nella discussione. Vorrei anticipare, però, l'angolo visuale da cui proverò a farlo: quello di operatore e presidente di un'organizzazione che promuove l'acquisizione di potere, gestisce servizi, fa *advocacy* per l'inclusione sociale delle persone emarginate.

2. Cosa cambia quando arriva un DASPO

Il 22 novembre 2017 il Comune di Bologna rende noto che: «i vigili della Polizia Municipale insieme agli agenti della Polizia di Stato hanno sanzionato dieci persone che bivaccavano sotto il portico di viale Masini [...] Per la prima volta è stato utilizzato dunque lo strumento del DASPO urbano, introdotto dal d.l. n. 14 del 2017 2017, c.d. Minniti»². La notizia circolò su più canali, uscì sui media locali e nazionali mentre a lavoro tutte già ne parlavamo, sentendo che era successo qualcosa di importante. Il 23 novembre attiviamo un gruppo *whatsapp* sul DASPO con le altre lavoratrici della cooperativa, il primo messaggio riprende discorsi precedenti ed è una divisione di compiti: una lista di “chi sente chi” per cercare adesioni e raccogliere informazioni su come organizzare una manifestazione in Piazza Maggiore. Riporto in nota la chiamata pubblica che facemmo³, pur completamente inesperte, ma che contiene l'ossatura delle riflessioni che seguiranno, nate intorno alla domanda: è giusto usare la forza su cittadini più deboli? Da parte di chi, quando, a che condizioni? La manifestazione ci fu, parteciparono diverse realtà che si occupano di diritti (Cassero LGBTI center, associazioni femministe, gruppi antirazzisti), il sindaco riprese il nostro comunicato, ma non ne uscimmo con la sensazione di aver messo la parola fine alla questione. Le persone “daspate”? Alcune le perdemmo di

² <http://comune.bologna.it/archivio-notizie/daspo-urbano-i-vigili-hanno-notificato-i-primi-dieci-ordini-di-allontanamento>. Il riferimento alla legge di conversione 48 e non al d.l. 14 del 2017 è in originale nel testo.

³ <https://tinyurl.com/2s38j6d5>.

vista, altre tornarono. Gli sgomberi in viale Masini hanno continuato a ripetersi, senza l'utilizzo dello strumento DASPO, fino a non fare quasi più notizia.

In quei giorni successe anche uno dei fatti che annovero tra le situazioni più difficili in cui mi sono trovato lavorando. Può sembrare poca cosa, ma ancora ci penso perché mi rendo conto che andò a toccare dei punti profondi sul senso del mio lavoro. Rilasciai un'intervista a un giornalista di Carta Bianca, un programma in onda sulla RAI nazionale, mi chiese se condannassi il DASPO. Risposi in modo confusivo, dicendo che occorreva tutelare sia le persone senza dimora sia le persone che avevano casa in quella via, che avevano diritto a un portico fruibile e a sentirsi sicure. Mi resi immediatamente conto, però, di aver accostato due situazioni che pari non erano e mi dispiaceva non aver tutelato i più deboli. La difficoltà iniziale nello schierarsi contro i DASPO "senza se e senza ma", imbracciando il vessillo del «no all'uso della forza, sì all'accoglienza», stava nell'ambiguità per cui la nostra realtà, impone – eccome – l'uso della forza. Si cerca sempre di trovare altre soluzioni, ma mentirebbe chi dicesse di non avere mai allontanato nessuna. In questa realtà capita di dover espellere da una struttura qualche ospite, magari anche in pieno inverno.

È questo il punto in cui si crea l'ambiguità: come condannare una scelta che ha la stessa matrice di azioni che noi stessi siamo costretti a compiere, senza ipocrisie? Allo stesso tempo mi era evidente la lampante inutilità del multare le persone più povere della città, sapevo che se quelle sanzioni non fossero state pagate – ma come? – sarebbero poi diventate cartelle esattoriali e un ostacolo in più nel loro percorso di integrazione, provavo profonda tristezza e rabbia leggendo delle loro poche cose, utili per ripararsi dal freddo, buttate via dai servizi di nettezza urbana.

3. *Conflitti in strada, soluzioni non pacifiche*

Piazza Grande è nata nel 1993 quando alcune compagne della CGIL andarono per dormitori a fare assemblee, creando momenti adatti per far emergere i problemi delle persone che lì vivevano

e pensare a come trasformarli in azioni e rivendicazioni politiche. Nacque il primo giornale di strada in Italia, scritto e distribuito da persone senza dimora, il cui motto era *meglio tendere un braccio per offrire un giornale che per chiedere l'elemosina*. Poi fu fondata l'associazione, il cui presidente era un ex imprenditore senza più casa. Subito nacque un gruppo di *con* e *senza* dimora, i *peer operator*, che la sera percorreva le strade per conoscere e dare una mano a chi viveva lì: era il primo *servizio mobile* di Bologna, che continuiamo a fare anche oggi. Dopo qualche anno venne fondata una cooperativa, per creare opportunità lavorative accessibili come pulizie, sgomberi, guardiania e col tempo, continuando a cercare e inventare soluzioni per i problemi che incontrava, l'associazione è arrivata ad avere un centinaio di dipendenti e altrettante volontarie. Oggi Piazza Grande incontra più di 3.000 persone senza dimora l'anno, rappresentando il nodo più importante del privato sociale nel sistema di *welfare* di Bologna per il contrasto alla grave emarginazione adulta⁴: continua ad occuparsi del "servizio mobile", cioè andare a costruire relazioni di fiducia con chi vive in strada, gestisce uno sportello di primo accesso alla rete di *welfare*, più di 100 appartamenti affittati per progetti abitativi, poi strutture di accoglienza, laboratori di comunità.

Può sembrare una considerazione banale, ma poiché appare così poco presente nel dibattito pubblico può valere la pena richiamarlo: anche le persone senza dimora hanno una percezione della propria sicurezza, delle proprie necessità e diritti, a partire da quello dell'essere trattate con dignità. Se sentono che non avviene, capita che lo riportino, facendo emergere diversi racconti, piccoli o grandi, veri o presunti, di soprusi subiti. Tra le azioni più diffuse c'è quella di bagnare il luogo dove la persona abitualmente dorme, a volte lavando la zona, altre rendendola solo inospitale per la notte, altre ancora inzuppando o danneggiando le cose lasciate là. In altri casi i sacchi a pelo, i cartoni, le coperte o altri ripari vengono portati via, intercettiamo un nuovo racconto di questo tipo grossomodo ogni due settimane. Altro ambito di conflittualità sono gli autobus, in

⁴ Lo dicono R. PRANDINI, G. GANUGI, *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, Milano, Franco Angeli, 2021.

particolare quelli notturni scarsamente frequentati: ambienti riscaldati dove alcune persone senza dimora a volte decidono di provare a dormire, specie nella stagione fredda. In questi contesti è possibile raccogliere testimonianze di brusche frenate con l'intento di rendere impossibile il sonno, apertura delle porte a ogni fermata anche senza salita/discesa dei passeggeri per far entrare l'aria fredda, o anche delle finestre in alto, sempre per creare un ambiente inospitale.

Seppur, evidentemente, da un altro piano di legittimità, ricorrono all'uso della forza anche le forze dell'ordine: multe, allontanamenti e sgomberi sono peraltro frequentemente raccontati e mostrati dalla stampa locale. Chi cercasse le parole "èTV" e "task force anti-degrado" in un motore di ricerca, ad esempio, vedrebbe apparire diversi servizi su interventi degli anni 2017-18 (che anche per iniziativa dell'assessore di allora hanno avuto molta pubblicità) in cui la polizia o i dipendenti della società che si occupa della raccolta dei rifiuti gettano giacigli e altro materiale per dormire nascosto dietro cabine del gas, cartelloni pubblicitari, impalcature o altro.

Non ho incontrato nessuna operatrice sociale o volontaria a cui questi video non suscitassero inquietudine, eppure l'intento di chi ha pianificato le azioni e avvisato la stampa era chiaramente di mostrare qualcosa di positivo. Cosa ci trovavano di buono? Andando oltre la prima reazione emotiva di chi guarda a questi eventi dal punto di vista di chi lavora per il benessere delle proprietarie di quei giacigli di fortuna, riporto le risposte trovate quando mi sono chiesto cosa spingesse l'amministrazione agli sgomberi.

4. *Spingitori di sgomberatori*

Un elemento che ritorna nelle conversazioni con le rappresentanti politiche e con i ruoli tecnici preposti a realizzarne i mandati sono le segnalazioni che arrivano da parte di cittadine con dimora disturbate da aspetti legati alla presenza di cittadine senza dimora. Per questo tipo di comunicazioni esiste un unico punto di raccolta. In assenza di una reportistica pubblica, però, può essere utile farsi un'idea attraverso i dati della mail instrada@piazzagrande.it. La mail, attiva dal 2018, è gestita da Piazza Grande trami-

te il servizio mobile e viene regolarmente pubblicizzata, perché è lo strumento con cui il Comune di Bologna raccoglie le segnalazioni sulle persone senza dimora presenti in città, per poter andare a offrire loro altre sistemazioni e svolgere il lavoro sociale. Questi i dati: nel 2021 sono state mandate 1.813 mail, di cui circa il 13,5% sono ringraziamenti, il 9% richieste o scambio di informazioni, la restante parte segnalazioni. Spesso insieme alla segnalazione le persone esprimono preoccupazione per chi sta in strada, in circa l'1,5% dei casi viene riportata anche l'insofferenza di chi scrive per la situazione.

Alcuni argomenti sono facili da immaginare: il fastidio per situazioni di scarsa igiene, gli oggetti fuori posto, il dover scavalcare un altro essere umano che dorme per entrare a casa; altre volte l'emozione dominante è l'insicurezza data dalla frequente ubriachezza di persone stabili in un certo luogo, o il loro numero, o anche comportamenti innocui spesso lucidi, ma insoliti, che danno la sensazione di non poter prevedere cosa farà la persona e se dunque si è ragionevolmente al sicuro da un'aggressione. Altre storie intercettate negli anni possono suscitare maggior stupore, pur potendosene comprendere la logica: penso ad esempio al proprietario di hotel che ha mosso i propri legali contro il Comune per evitare l'apertura di una struttura di accoglienza nella sua stessa zona, preoccupato che la propria attività perdesse valore.

Occorre, a questo punto, un inciso su come il modo con cui vengono raccolti i dati influenza la percezione del fenomeno. Probabilmente lo scopo sociale di un'associazione come Piazza Grande induce alcune persone a comunicarci la situazione di difficoltà di chi vive in strada più che il proprio fastidio, ma anche solo il nostro specifico ambito di azione ci condiziona. Se la mail da cui sono tratti i dati fosse stata gestita per raccogliere ogni comportamento che infastidisce altre persone, a prescindere dalla condizione di chi lo agisce, avremmo probabilmente un numero assai maggiore di messaggi e gli agiti delle persone senza dimora acquisirebbero un'importanza relativa, di molto inferiore tra schiamazzi, frasi maleducate sugli autobus, presenza costante di auto in doppia fila di fronte alla stazione o parcheggiate impropriamente in zona stadio durante le partite di calcio, deiezioni canine sui marciapiedi e altri temi più o meno in-

soliti che appaiono regolarmente nel dibattito pubblico, ad esempio nella rubrica delle lettere sulla stampa locale⁵. Molti di questi agiti poi si rivelerebbero problematici in sé. Ad esempio, urinare in uno spazio pubblico è un illecito amministrativo a prescindere dal fatto che l'autrice abbia o meno una casa. Insomma, non ritengo che quello che ho raccontato sia esaustivo rispetto al fenomeno dei problemi di convivenza in città, né che questi ultimi riguardino principalmente la relazione tra persone senza dimora e con dimora, o siano principalmente causati dal fatto che alcune persone siano senza dimora. Semplicemente, occupandoci di questo ambito, è quello che posso raccontare.

Tornando sui motivi di sgomberi e allontanamenti, può venire in mente di utilizzare per l'analisi le categorie de "l'elettore mediano", ovvero considerare semplicemente il rapporto numerico tra elettrici senza dimora e elettrici con dimora. Non è strano che si cerchi proprio là il motivo, tenuto conto che ogni politica che intenda governare può farlo sulla base dei voti che riceve. Questo però non aiuta a capire perché i video di cartoni nascosti e buttati dalle autorità, che io sentivo crudeli, ad altre persone dessero soddisfazione. Scavando più a fondo ho trovato quattro risposte che mi sembrano valide. Queste sono azioni che: conservano il patto sociale, tutelano altre persone, tutelano il ruolo dell'istituzione pubblica e forzano chi è in strada verso un cambiamento.

Se intendiamo le norme sociali sulla convivenza nello spazio pubblico come la soluzione di compromesso tra interessi contrapposti, sedimentata nel tempo tramite un lavoro culturale e mai definitivamente risolta (anzi continuamente suscettibile di migliorie o deterioramenti) è facile capire che queste vengano difese dalle azioni che possono sembrare invalidarle in senso generale. In particolare, è comprensibile la volontà dell'Amministrazione di garantire un punto di equilibrio che non faccia sentire nessuna cittadina esclusa e inascoltata e la necessità di difendere il proprio ruolo di garante del patto sociale. Quando le cittadine ci riferiscono di segnalazioni inascoltate ci sentiamo sminuite nel nostro lavoro. Immagino che si

⁵ Ha valore esemplificativo l'aneddoto delle lamentele di una signora esasperata dal rumore di cicale.

verifichi qualcosa di simile quando le lamentele delle cittadine sullo spazio pubblico non hanno ritorno. Temo anche che l'eventuale percezione delle segnalanti di essere sole di fronte al proprio problema possa aprire a iniziative singole non sempre eque, come la decisione di bagnare e rovinare documenti e oggetti di chi vive in strada, con la logica del: "devo tutelarmi da sola".

L'ultima ragione riguarda il benessere delle persone senza dimora, a cui viene offerta una sistemazione alternativa che, per timori o bisogni di varia natura, viene rifiutata. Escludere o rendere più sgradevole l'alternativa di poter restare dove si è rappresenta una strategia che scommette su un cambiamento in meglio. Esempi nel nostro lavoro di situazioni che rispondano a una o più di queste ragioni, che talvolta richiedono l'intervento delle forze dell'ordine, possono essere l'allontanamento per una notte da una struttura di una persona pesantemente ubriaca che impedisca alle altre di dormire, l'espulsione di chi ripetutamente abbia agito aggressivi verso ospiti o operatrici, ma anche il fortissimo rimorso al ricordo di quando, alle prime armi, non ho chiamato subito un'ambulanza anche contro la volontà di un signore che poi si è scoperto stava avendo un ictus (per fortuna poi l'ambulanza l'ho chiamata, il signore è salito ed è andato tutto bene, ma quel tempo perso a negoziare e spiegare e ascoltare ancora mi sembra un grosso errore).

Tutto ciò detto potrebbe sembrare che l'uso della forza sia uno strumento frequente nel nostro lavoro, o comunque una tra le varie possibilità, invece è qualcosa a cui cerchiamo attivamente di ricorrere il meno possibile, perché ha dei costi che nella grandissima maggioranza dei casi sono maggiori dei benefici.

5. *Quali costi rispetto quali obiettivi*

Dopo uno sgombero o un allontanamento non è strano che la situazione sia più difficile, *in primis* per la sicurezza delle persone soggette al provvedimento. I luoghi dove si attivano sgomberi e allontanamenti sono visibili e centrali, densi di relazioni. Succede frequentemente che le persone la notte successiva ne scelgano altri più periferici, riparati dagli sguardi o meno frequentati. È difficile inda-

gare direttamente il fenomeno, il più delle volte non si trovano più le persone dove erano solite stare e quando le rivediamo sono in luoghi più nascosti, o a sportello dicono di essersi spostate a dormire in luoghi pubblici più nascosti. Con rarità al limite dell'aneddotico capita chi racconta di aver attivato risorse di migliore qualità abitativa, come ospitalità presso amici in abitazioni adeguate o in hotel, magari pagato da alcune volontarie. È un dato coerente con altre osservazioni che ci porta a pensare che generalmente chi vive in strada ha scarse risorse economiche o relazionali utili a procurarsi una sistemazione migliore.

Il tentativo di nascondere la propria presenza nello spazio pubblico per non allarmare altre cittadine porta con sé anche la minore visibilità dei bisogni, diventa ad esempio meno probabile che una passante si accorga se la persona è in pericolo e chiami la polizia o un'ambulanza⁶. Contemporaneamente per chi sta in strada aumenta la vulnerabilità: i gruppi si dividono, il nuovo luogo è meno noto e si hanno meno relazioni con chi lo frequenta, che equivale a minori possibilità di protezione reciproca e aumento dei rischi di aggressioni e furti⁷.

Oltre alla sicurezza immediata, c'è poi il problema del percorso di inserimento sociale della persona, che sembra invertire la direzione e perdere gli obiettivi raggiunti. Spesso ci domandano: «ci sono persone che scelgono di vivere in strada?», è una domanda difficile. Viene da rispondere che sì, qualcosa avranno scelto, perché nessuna è mai completamente condannata ad essere vittima del proprio ambiente, ma anche che no, non è possibile, per quanto è doloroso vivere in strada. In breve: la mia risposta personale è che nessuna, da sola, sceglie di vivere in strada.

Il compito dei soggetti della prossimità è di stare vicine alle persone: costruire relazioni di fiducia e contesti dove sia facile provare,

⁶ Per un'idea dei pericoli per la vita di chi vive in strada, qui il recentissimo dossier di FioPSD, federazione nazionale che riunisce le organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora <https://www.fiopsd.org/la-strage-invisibile/>

⁷ Su quanto spesso chi vive in strada sia vittima di reati cfr. il bilancio sociale di Avvocato di Strada, associazione nazionale con più di 50 sportelli operativi riservati solo a persone senza dimora: <https://www.avvocatodistrada.it/attivita/dati-e-statistiche/>

rischiare di “essere di più”⁸. Che siano servizi pubblici che nascono dall’azione dell’utente, appartamenti da cui ripartire entrando senza garanzie o lavoro, conversazioni in cui potersi raccontare, condividendo anche le parti peggiori, dolorose e fragili della propria esperienza. In sintesi: cercare di capovolgere la convinzione che il mondo sia solo un posto ostile e inventarsi modi funzionanti per viverlo appieno e insieme. Una compagna con cui mi sono confrontato per scrivere questo articolo mi ha detto: «funziona solo se hai tempo e ci puoi parlare, ti conosco finché mi stufi e tu ti stufi di me, ma so cosa proporti».

Gli sgomberi invertono la rotta: le persone non vanno più dall’assistente sociale perché impegnate a trovare uno spazio dove stare, nuovi ripari. Ci possono volere anche mesi per ritrovarle, mentre loro percepiscono la polizia e l’amministrazione pubblica sempre più come “nemiche”. Ancora più deleteri sono gli effetti sulle persone stesse, per le quali si cristallizza l’*habitus* da *outsider* e prendono sempre più peso emozioni di vergogna e sfiducia nel valore che possono portare facendo parte dello scambio sociale⁹. C’è poi un ultimo aspetto che vale la pena menzionare: lo spreco di risorse pubbliche. Un primo elemento è relativo al materiale: le coperte, i sacchi a pelo e tutto il resto che da un lato viene buttato e dall’altro fornito dalle unità mobili. Ancora più significativo è il tempo di lavoro necessario a progettare ed eseguire gli sgomberi e quello per affrontarne le conseguenze sociali con le persone, con ore e ore di professioniste pagate per tessere e disfare, come Penelope, la tela dell’inclusione.

Soppesati i pro e i contro, occorre anche capire che alternative esistono all’uso della forza. Per evocarle può essere utile provare ad usare in modo paradigmatico un caso: il caso *Broccaindosso* (il nome della via dove è stato realizzato), un esperimento di un’altra possibilità di gestione della convivenza sociale.

⁸ P. FREIRE, *La pedagogia degli oppressi*, Torino, EGA, 2018.

⁹ Per approfondire i processi di reinserimento sociale sul territorio emiliano-romagnolo e il diverso impatto di tra interventi coercitivi e educativi segnalo il bellissimo lavoro di L. DECEMBROTTO (a cura di), *Adulità fragili, fine pena e percorsi inclusivi. Teorie e pratiche di reinserimento sociale*, Milano, Franco Angeli, 2020.

6. *Oltre il rapporto di forza: il racconto di un'esperienza*

Broccaindosso è una tipica via del centro di Bologna, non delle più grandi. Portici con qualche negozio, ristoranti e appartamenti residenziali di cui alcuni affittati a studenti. C'è un importante spazio sociale gestito da un'associazione di residenti e proprio alcuni di loro scrivono una mail a Piazza Grande per segnalare un problema. Si decide di proporre un incontro per parlarne. Ne esce una riunione di un paio d'ore incredibilmente caotiche. Provo a riassumere in modo da accennare anche la vivacità della discussione.

Nella via dormiva da qualche settimana una persona senza dimora che aveva trovato riparo in una specie di nicchia tra due case. Chiamiamolo Mirko. Ci descrivono Mirko come una persona estremamente gentile: «ma ogni tanto urla arrabbiatissimo che fa paura», «sì, ma se lo saluti mentre urla, ricambia tranquillo e poi ricomincia a urlare, per me è qualcosa nella sua testa», «ci dovete dire come sta, se è matto e dobbiamo preoccuparci». «Come non ce lo potete dire? Ma a cosa servite?». «Dovete dargli una casa, non può stare qui». «Ha tutte le sue cose accumulate, i vicini sono esasperati e spaventati, han già scritto al Comune, dicono che se non succede niente lo mandano via loro con la forza». «Dovete chiedere che la municipalizzata pulisca la strada più spesso, è un loro dovere! Così almeno teniamo un po' a bada quelli più arrabbiati». «Sì, ma non trasformiamo il problema in un problema di ordine pubblico, vi abbiamo chiamato perché non è dignitoso per Mirko *in primis* vivere così». «Comunque prima di lui in quella nicchia c'era uno spacciatore, se n'è andato perché è arrivato lui». «Ma il Comune cosa fa?».

Dopo un po' di discussione si decide di orientare l'azione verso quattro obiettivi.

1) *Abbassare il livello di tensione in strada*, pulendo il posto dove dorme Mirko. Momento ideale: quando di giorno si sposta. Concordato che, in linea di principio, se si devono usare risorse pubbliche è meglio destinarle a interventi più risolutivi dell'emarginazione e non alla pulizia straordinaria delle strade, viene costituito un gruppo di volontarie della via e di Piazza Grande che a turno (due volte a settimana) se ne fanno carico. Si decide di non avvisare Mirko, cercando di non farlo sentire in colpa (chi lo conosce racconta

di una persona molto sensibile e in imbarazzo all'idea di disturbarlo) e chiedendogli di partecipare, se avesse voluto. Si decide di non raccontare l'iniziativa come: "le cittadine puliscono al posto della persona senza dimora", ma: "le cittadine che hanno a cuore la strada si attivano per pulire quel tratto dallo sporco, chiunque l'abbia lasciato".

2) *Continuare il lavoro sociale.* Viene fissato un incontro a cui vengono invitate due persone del servizio mobile per raccontare alle cittadine come funziona, mostrare perché a volte possono volerci mesi per vedere cambiamenti significativi, qual è l'offerta di servizi della città, perché non sempre è saggio trattenere le persone sul territorio, quali sono i principali ostacoli, tra cui la ricerca di proprietarie di casa disponibili ad affittare a chi lavora con le persone senza dimora. Dopo l'incontro il livello di preoccupazione si abbassa, la conoscenza della strategia generale crea fiducia nel fatto che qualche risultato arriva e ci si stia impegnando, le segnalazioni non sono state ignorate. Concludiamo dicendoci che se qualcuna della via avesse sentito di case in affitto buone per Piazza Grande ci avrebbe messo in contatto e che se il servizio mobile avesse avuto bisogno di qualcosa avrebbe potuto rivolgersi a loro.

3) *Diffondere questo approccio fra tutte le persone della strada.* Viene svolta una piccola campagna pubblica, rivolta alle cittadine e soprattutto a quelle più arrabbiate, per spiegare i motivi della situazione, cosa stava succedendo e come e perché ci sembra opportuno gestirla così. Strumenti: passaparola, affissioni e successivo invito ad un'assemblea pubblica.

4) *Lavorare sulla relazione con Mirko.* Proponiamo un incontro di due ore ogni due settimane, con una professionista di Piazza Grande, durante il quale riflettere sulle modalità più efficaci per rapportarsi con Mirko serenamente, cosa dire e come, esplorare i timori e trovare insieme modi di conoscenza che garantiscano il reciproco benessere.

Del piano si riuscì ad attuare solo il primo e il secondo punto, dopo due settimane Mirko non si trovava più. Una sua amica di un negozio vicino disse che era passato il fratello con un furgone a portarlo con sé in Germania. L'associazione decise che senza più Mirko le ultime due iniziative perdevano di senso e che era meglio tornare

a dedicare il proprio tempo ed energie ad attività di promozione culturale maggiormente sentite.

7. *Del prima e dopo, del non rinunciare a schierarsi*

La storia di Broccaindosso lascia intravedere una strada alternativa – sperabilmente paradigmatica – all'uso della forza. Prima di trarre le conclusioni, però, occorre rilevare ancora un paio di elementi importanti.

Il primo è il tempo: per una convivenza di qualità non basta essere consapevoli delle motivazioni, dei rischi, delle alternative agli sgomberi quando la situazione di conflittualità si è manifestata, perché in qualunque modo venga gestita occorrono tempo, energia, risorse scarse o che possono essere impiegate in altro. Per la loro caratteristica ad alto consumo energetico occorre guardare prima e dopo il momento del conflitto, individuando gli elementi che favoriscono l'evolversi di dinamiche alternative, o che caratterizzano le soluzioni capaci di evitare che in futuro si ripetano situazioni simili. Si pensi a campagne di sensibilizzazione, alla diffusione di capacità di dialogo e ascolto, alla scelta politica di privilegiare interventi che aumentino queste capacità nelle persone. Se nell'immediato appare una strada più faticosa, è una scelta che insieme al maggior benessere garantisce un minor uso di risorse nel futuro.

Il secondo è sapere se e quando schierarsi. Gli sgomberi sono momenti in cui si rinegoziano ruoli sociali, equilibri tra libertà individuali e autorità pubblica a tutela del bene comune, modi di convivere nella comunità e definizioni di sicurezza. Sono temi generali che riguardano potenzialmente ogni cittadina, a prescindere che abbia o meno una casa, sui quali prendere posizione è legittimo e importante. La scelta del se e quale posizione prendere è, ovviamente, del tutto personale, eppure mi sembra utile condividere alcune coordinate che credo andrebbero tenute in considerazione: *con chi si empatizza*, mi rendo conto che è più facile prendere le parti delle persone con cui mi identifico maggiormente?; *quali sono i valori in gioco*; *si confermano o perturbano i rapporti di potere*, si va nella direzione di aiutare le cittadine più forti, capaci di far valere i propri

diritti o in favore delle più deboli?; *a chi si chiede di cambiare per risolvere la situazione*, sto assegnando la responsabilità del cambiamento all'altra persona perché effettivamente ha maggiori capacità oppure solo perché richiede meno energia da parte mia?

8. *Alla fine, la mia risposta e non solo*

Abbiamo visto che l'uso della forza può offrire delle garanzie, ma che ha anche dei costi elevati e degli effetti controproducenti, indagando la possibilità di alternative che attivino la comunità nel produrre soluzioni e nel ricercare e costruire nuove, più adeguate modalità di convivenza. Resta la contraddizione iniziale che, per quanto ci si impegni, nel nostro lavoro può capitare di eseguire espulsioni, allontanamenti o comunque fare tutto il possibile per imporre la nostra volontà contro quella dell'altra. Quando e a che condizioni è ammissibile? Quando la persona, le altre persone o l'ambiente intorno sono seriamente in pericolo e non c'è tempo per parlare. Chiamare un'ambulanza anche contro la volontà di chi sta male e intimargli di salirci, consapevole che la scelta in ultima istanza sarà comunque sua, mi fa sentire di aver fatto ogni cosa era in mio potere. Espulsioni e allontanamenti sono opzioni che vanno valutate quando non c'è davvero modo di dialogare, se per esempio è l'unico *feedback* comprensibile e non c'è tempo di rinegoziare il linguaggio, o se la persona è scompensata, non c'è modo di gestirla e ha portato all'esasperazione il gruppo tanto da far temere escalation peggiori. In questi ultimi casi però è importante notare che la logica non è punitiva rispetto a un comportamento passato, ma serve a interrompere una modalità inaccettabile per crearne di migliori. Per evitare gli effetti regressivi o la ripetizione a oltranza del ciclo espulsivo è fondamentale che l'uso della forza sia affiancato alla presenza di alternative accessibili per la persona. Non produce cambiamento multare le persone senza dimora che viaggiano sprovviste di biglietto sui bus senza fornire loro una soluzione alternativa su come spostarsi dal dormitorio alla mensa. Così non basta offrire delle alternative al portico se queste ultime presentano caratteristiche che le rendono profondamente inadatte alle persone senza dimora. In questa logica,

la necessità di usare la forza emerge come indicatore della necessità più profonda di modificare qualcosa per poter vivere assieme senza escludere strutturalmente nessuno.

Vorrei chiudere con due azioni molto concrete che si potrebbero fare da subito per migliorare il rapporto tra *welfare* e sicurezza, sono due frasi dette da un'operatrice del servizio mobile mentre lavoravo a questo contributo: «vorrei che chi decide gli sgomberi parlasse con me del tempo che mi serve per lavorare con la persona», «vorrei poter avere un po' di tempo dopo che la decisione è stata presa per tentare approcci come: "non c'è più niente da fare, è più dignitoso se te ne vai da solo..."».

SICUREZZA DOMESTICA E VIOLENZA FAMILIARE:
I SOGGETTI E LE AZIONI DEL COMUNE
(E DELLA COMUNITÀ) DI BOLOGNA

*Barbara Grazia**

SOMMARIO: 1. I diversi soggetti del Comune (e del territorio) di Bologna impegnati nel contrasto alla violenza domestica e di genere. – 2. Le diverse azioni del Comune (e del territorio) di Bologna. – 3. Alcune (delle diverse) esperienze progettuali in atto nel territorio bolognese, in sinergia con la comunità. – 4. Il sostegno economico. – 5. Il Covid come fattore generativo di un contesto ulteriormente problematico. – 6. In conclusione.

1. *I diversi soggetti del Comune (e del territorio) di Bologna impegnati nel contrasto alla violenza domestica e di genere*

In base all'articolo 3 della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (anche nota come *Convenzione di Istanbul*): «la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica sia nella vita privata». La concezione patriarcale della

* Responsabile Ufficio Pari Opportunità, tutela delle differenze e contrasto alla violenza di genere del Comune di Bologna.

società costituisce il presupposto su cui la violenza maschile contro le donne si innesta e viene agita. Negli ultimi decenni, però, grazie all'azione incessante dei movimenti delle donne, si è potuto affrontare tale fenomeno ampliando ad ogni livello approfondimenti e ricerche, oltre che azioni di sostegno e protezione concreta alle donne che subiscono ogni forma di violenza.

Il Comune di Bologna è attivo, fin dal 1990, nelle politiche di contrasto alla violenza contro le donne, con l'obiettivo di prevenire ogni forma di violenza e di garantire una buona qualità di relazioni fra uomini e donne all'interno della comunità locale, nella consapevolezza che la violenza degli uomini contro le donne è un fenomeno trasversale a tutti i diversi contesti sociali. Il Comune, la Città Metropolitana e la Regione si fanno carico di dare risposte concrete per agire a tutela delle donne sul piano della prevenzione e protezione, mentre il tema della punizione è affidato, ovviamente, ad altre autorità. Nel territorio del Comune di Bologna operano inoltre da anni su questi temi diverse associazioni e soggetti privati, tra cui soprattutto: Casa delle donne per non subire violenza, Mondo donna, Udi-Unione donne italiane e SOS donna.

L'Ufficio Pari Opportunità, tutela delle differenze e contrasto alla violenza di genere del Comune di Bologna¹ è uno dei principali nodi della rete dei servizi che, a livello locale, lavora in sinergia per arginare e contrastare il fenomeno della violenza contro le donne (con i servizi sociali, i servizi educativi e scolastici e l'Azienda pubblica di servizi alla persona [ASP]), impiegando molte energie in un lavoro di promozione, informazione e formazione (anche tramite la presentazione o l'adesione a Progetti nazionali e regionali), e agendo come perno nel rapporto con le quattro associazioni sopra citate presenti nel territorio, che sono anche sedi di Centri anti violenza, e due delle quali offrono anche accoglienza in alloggi dedicati.

¹ L'Ufficio si occupa di contrasto alla violenza contro le donne, di promozione dei diritti delle persone LGBTQI e più in generale di promozione delle pari opportunità in tutti i campi della vita quotidiana e della comunità locale. Per una panoramica complessiva delle attività svolte rimando alla pagina web dell'Ufficio, consultabile in <http://www.comune.bologna.it/pariopportunita/luoghi/169:39390/>

2. *Le diverse azioni del Comune (e del territorio) di Bologna*

Nel 2017 è stato sottoscritto uno dei documenti programmatici più importanti, a livello locale, per il contrasto alla violenza di genere: il *Protocollo di Intesa per il miglioramento della protezione delle donne che hanno subito violenza nell'ambito di relazioni di intimità*², che a fine 2020 è stato rinnovato con durata triennale. Attualmente vi aderiscono sia soggetti pubblici (come il Comune, la Prefettura e la Città Metropolitana di Bologna, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, il Tribunale di Bologna e il Tribunale per il Minorenni dell'Emilia Romagna, la Questura di Bologna, il Comando provinciale Carabinieri di Bologna, l'ASP Città di Bologna l'Azienda USL di Bologna) sia soggetti privati che operano in quest'ambito (come l'associazione Casa delle donne per non subire violenza, l'Unione Donne in Italia, l'Onlus MondoDonna, l'associazione SOS Donna e l'associazione Senza Violenza). Il Comune di Bologna, in particolare partecipa a questo Tavolo con diverse articolazioni organizzative: l'Ufficio Pari Opportunità, ovviamente, ma anche l'ufficio Sviluppo funzioni accoglienza-interventi per famiglie/minori, l'Ufficio Tutela e il Corpo di Polizia locale.

Il Protocollo rappresenta oggi un elemento imprescindibile per dare concreta attuazione a un coordinamento che renda possibile la realizzazione sul territorio di interventi organizzati ed efficaci, volti a garantire la sicurezza domestica. Il suo lavoro viene svolto con cadenza semestrale, attraverso incontri che favoriscono l'integrazione e il confronto dei diversi attori impegnati per aumentare la conoscenza del fenomeno della violenza di genere.

Presso la Città Metropolitana³ è stato poi costituito il Tavolo di coordinamento per il monitoraggio dell'Accordo di ambito metro-

² Il testo del Protocollo di intesa può essere consultato al link: http://www.comune.bologna.it/media/files/protocollo_di_intesa_per_il_miglioramento_della_protezione_delle_donne_che_hanno_subito_violenza_nellambito_di_relazioni_di_intimit_2020.pdf.

³ Anche la Città Metropolitana si occupa di promuovere le pari opportunità e di contrastare il fenomeno della violenza contro le donne. Per un maggiore approfondimento rimando al link: https://www.cittametropolitana.bo.it/pariopportunita/Contrasto_violenza_alle_donne/Accordo_metropolitano.

politano per la realizzazione di attività e interventi di accoglienza, ascolto e ospitalità per donne che hanno subito violenza, al quale il Comune di Bologna ha aderito insieme a tutti i Comuni e Unioni di Comuni dell'area metropolitana, i distretti sanitari e le associazioni antiviolenza. La sua attività si realizza soprattutto nel confronto fra istituzioni e associazioni che gestiscono i servizi di accoglienza per le donne che hanno subito violenza e nell'ampliamento dell'offerta di accoglienza, ospitalità e supporto. L'Accordo è stato rinnovato a validità quinquennale ad inizio 2020, ed è poi stato ulteriormente integrato a fine 2021.

L'Ufficio Pari Opportunità partecipa anche al Gruppo tecnico sulle pari opportunità, costituito dall'Associazione Nazionale Comuni (ANCI), per accompagnare il processo di elaborazione del *Piano Nazionale Antiviolenza* con un Patto dei Comuni per la Parità e contro la Violenza di genere, sottoscritto l'8 marzo 2018.

L'Ufficio partecipa, inoltre, ai lavori dell'Osservatorio regionale sulla violenza di genere, costituito alla fine del 2017, che ha lo scopo di raccogliere i dati sul funzionamento e le attività dei Centri Antiviolenza, di analizzare i flussi informativi dei servizi sanitari di emergenza, dei servizi sociali e dei Centri Antiviolenza e di favorire un confronto di buone pratiche fra territori. Uno degli aspetti più interessanti del territorio bolognese è legato al riconoscimento della necessità di coinvolgere gli uomini autori di violenza in percorsi trattamentali, per sostenerli nel riconoscere, affrontare e interrompere i comportamenti violenti.

L'Amministrazione comunale lavora, pertanto, anche con gli uomini autori di maltrattamenti e/o violenza di genere: nel 2020 è stato rinnovato dopo i primi tre anni di validità (fino al 31 dicembre 2022) il Protocollo di collaborazione fra Comune di Bologna, ASP Città di Bologna, l'associazione Senza Violenza e l'associazione Casa delle Donne, per garantire il sostegno all'attività di supporto per uomini che usano violenza. Dall'avvio delle attività nel 2017, e fino al novembre 2020, si sono rivolte al Centro Senza Violenza per chiedere aiuto più di 130 persone, prevalentemente uomini autori di violenza. Talvolta, il primo contatto è avvenuto da parte di professionisti e professioniste (in ambito legale, sociale, sanitari), altre volte da parte di familiari e parenti. È molto interes-

sante rilevare, però, che la richiesta spontanea di aiuto, libera cioè da pressioni o obblighi istituzionali, ha caratterizzato il 60,2% degli accessi.

3. *Alcune (delle diverse) esperienze progettuali in atto nel territorio bolognese, in sinergia con la comunità*

L'associazione Senza Violenza, coinvolta nel Protocollo di collaborazione è stata capofila del progetto *MOVE ON*, co-finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del quale il Comune di Bologna è stato partner. Il progetto si è concluso a gennaio 2021 con la realizzazione di un convegno dal titolo "Disertare il patriarcato. Per un nuovo patto di civiltà tra uomini e donne", in cui sono stati presentati i risultati. Grazie al progetto è stata realizzata un'ampia opera di formazione rivolta ad assistenti sociali, educatrici ed educatori, mediatrici e mediatori linguistico-culturali dal titolo "La responsabilità maschile della violenza contro le donne. Costruire un nuovo patto di civiltà tra donne e uomini". È stata inoltre realizzata una campagna di comunicazione con messaggi incentrati sul punto di vista degli uomini autori di violenza verso le proprie compagne, lanciata in occasione della giornata internazionale contro la violenza alle donne.

Un'altra esperienza progettuale si è concretizzata nella partecipazione al progetto *Casa Proseguire, una nuova casa rifugio*, presentato al Bando regionale 2019, insieme all'associazione Casa delle donne e alla Città Metropolitana, con l'Ufficio Pari Opportunità come capofila. Grazie al progetto, nel 2020 è stata aperta una casa rifugio ad alto supporto educativo per mamme e minori che hanno subito violenza e necessitano di un supporto educativo con una permanenza a medio-lungo termine in struttura dedicata, garantendo l'ospitalità per 2/3 mamme e 3/5 minori (numero variabile in relazione all'età ed alla composizione dei nuclei).

L'Ufficio, in collaborazione con la Città Metropolitana, ha inoltre agito in sinergia con le farmacie del territorio associate a Federfarma e le farmacie Lloyds di Bologna e area metropolitana

in una iniziativa di informazione alla cittadinanza sull'attivazione dei servizi di protezione per le donne vittime di *stalking* o violenza. Le farmacie Lloyds hanno emesso, dal 20 al 30 novembre, uno scontrino fiscale che riportava il numero verde antiviolenza 1522, mentre le farmacie associate a Federfarma hanno distribuito dei segnalibri recanti lo stesso numero ed esposto una locandina con i numeri dei centri antiviolenza presenti nell'area metropolitana. Il materiale informativo è tuttora disponibile presso diverse farmacie.

Oltre a queste attività progettuali l'amministrazione comunale, tramite l'Ufficio Pari Opportunità, ha messo in atto una serie di azioni ad alto valore simbolico, volte alla sensibilizzazione della cittadinanza sui temi della violenza contro le donne, in particolare quella domestica. Per celebrare la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, ad esempio, il 25 novembre di ogni anno si svolge un Consiglio comunale solenne, in una seduta congiunta a cui partecipano il Consiglio comunale di Bologna e il Consiglio della Città Metropolitana. Nella stessa direzione è andata la decisione di predisporre materiali divulgativi, in più lingue, sul numero verde anti-violenza 1522 e l'elenco dei Centri Antiviolenza attivi nell'area metropolitana di Bologna, presso varie realtà del territorio comunale e della Città Metropolitana. Questa iniziativa ha consentito a molte donne di accedere alle indicazioni utili per prevenire e affrontare in modo efficace eventuali situazioni di violenza e *stalking*.

Dal 2020, in collaborazione con l'Istituto Storico Parri e la Compagnia del Teatro dell'Argine, l'ufficio Pari Opportunità realizza il progetto *Voli di farfalle*, una rassegna di brevi video dedicati alla vita di donne che hanno combattuto per fare sentire la propria voce, far emergere i propri diritti, la propria arte, i propri desideri. Il 25 novembre 2020 sono state pubblicate sulla pagina Facebook dell'Istituto le storie delle sorelle Mirabal, Marielle Franco e Franca Viola. Nel 2021 invece è stato realizzato lo spettacolo *A corpo libero*, dedicato a Nadia Comaneci⁴. *Una strada tutta per sé* è invece

⁴ I video sono visibili nel canale youtube dell'Istituto Parri e nella pagina dell'Ufficio Pari Opportunità del Comune di Bologna.

il titolo di un altro percorso svolto in collaborazione con l'Istituto storico Parri e il Liceo Classico Marco Minghetti di Bologna, che ha previsto la realizzazione di un breve video dedicato a Virginia Woolf e di una pagina Instagram di accompagnamento, presentato in occasione dell'8 marzo 2021. La documentazione raccolta è confluita nella richiesta di partecipazione al bando *Toponomastica femminile* per l'intitolazione di un luogo cittadino alla celebre scrittrice, che si è tenuta il 25 gennaio 2022.

4. *Il sostegno economico*

L'Amministrazione comunale sostiene l'attività dei centri anti-violenza e delle case rifugio anche attraverso la destinazione diretta di risorse economiche. Il Fondo statale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità è un fondo creato per il trasferimento di risorse ai comuni sedi di Centri anti-violenza e Case rifugio, come previsto dal Piano Nazionale Anti-violenza. Le Amministrazioni comunali destinatarie delle risorse le ripartiscono in base a criteri condivisi a livello metropolitano ad associazioni iscritte nell'elenco regionale dei Centri anti-violenza. In attuazione dell'Accordo di ambito metropolitano per la realizzazione di attività ed interventi di accoglienza, ascolto ed ospitalità per donne che hanno subito violenza, sono stati istituiti altri fondi comunali, per destinare un contributo economico annuale alle associazioni che sul territorio garantiscono i tre livelli di attività previsti nell'accordo: (1) pronta accoglienza, (2) ospitalità e (3) consulenza, ascolto, sostegno.

Altri fondi straordinari, che provengono dal contributo regionale relativo al Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, sono destinati ai comuni sedi di Centri anti-violenza e Case rifugio, in ragione degli ulteriori costi determinati dall'emergenza Covid-19. Infine, è previsto un contributo economico finanziato nell'ambito della quota del 5 per mille dell'Irpef riconosciuta al Comune di Bologna per il 2020 che, con delibera di Giunta, è stato concesso alle associazioni cui fanno capo i Centri anti-violenza del territorio, a sostegno delle maggiori spese di accoglienza dovute all'emergenza sanitaria da Covid-19.

5. *Il Covid come fattore generativo di un contesto ulteriormente problematico*

L'insorgere della pandemia da Covid-19, e ovviamente il *lockdown* e tutte le altre misure necessarie a ridurre la diffusione del *virus*, hanno di fatto contribuito ad aumentare ulteriormente l'isolamento delle donne e le loro difficoltà ad attivare le reti di supporto. L'aumento dei casi di violenza di genere nel mondo come conseguenza della pandemia è stato registrato diffusamente⁵ e le stesse Nazioni Unite hanno definito questo fenomeno «pandemia ombra»⁶, proprio per sottolinearne l'impatto dirompente. Nei mesi di maggiore isolamento si è infatti assistito ad un raddoppio di accessi telefonici al numero verde nazionale 1522 e a un calo drastico (almeno fino all'estate) del numero di nuovi contatti con i Centri antiviolenza.

Consapevoli dei danni che la pandemia avrebbe provocato a causa delle convivenze forzate, soprattutto in quei nuclei dove era presente la violenza domestica, è stata avviata una massiccia campagna nazionale nella quale gli Enti locali, unitamente alla Forze dell'ordine, hanno incaricato le Farmacie (uno dei pochi posti che giustificava l'uscita di casa) di pubblicizzare il numero verde 1522. Va sottolineato come gli stessi Centri antiviolenza non abbiano mai interrotto il loro lavoro, garantendo anche colloqui protetti, pur se a distanza. Il *lockdown* e la convivenza forzata hanno impedito a molte donne di iniziare o proseguire percorsi per uscire da situazioni di violenza domestica: il numero verde si è rivelato funzionale per concretizzare gli agganci con i centri antiviolenza a partire dai mesi estivi. I lunghi mesi di didattica a distanza sono stati un ulteriore strumento per intercettare situazioni di violenza domestica contro le donne e, a volte, anche contro i loro figli e le loro figlie. L'Ufficio Pari Opportunità, i servizi sociali e i servizi educativi e scolastici e ASP hanno continuato la loro opera di tutela.

⁵ Cfr. il report ISTAT sull'effetto della pandemia sulla violenza di genere per gli anni 2020-2021, consultabile al link <https://www.istat.it/it/archivio/263847>.

⁶ Nelle parole del Segretario generale Guterres nella Giornata internazionale per porre fine alla violenza contro le donne, <https://www.agi.it/estero/news/2020-11-25/violenza-donne-guterres-onu-pandemia-ombra-10422629/>

6. *In conclusione*

Se la violenza è un problema culturale la risposta deve essere culturale, ma anche strutturale, e deve investire tutti gli ambiti nei quali le persone si formano durante la loro crescita: ad esempio nell'ambito scolastico l'Ufficio è presente da anni nelle scuole con proposte formative anche nei confronti della pubblicità sessista e ha proposto il laboratorio didattico *Giovani generazioni contro la violenza di genere*, ideato e curato da Casa delle Donne per non subire violenza che si realizzerà a partire dal prossimo anno scolastico. Nell'ambito sportivo, il Comune di Bologna è stato il primo ad approvare una *Carta dei valori dello Sport femminile*, strumento che permette di iniziare a ragionare a partire dall'adozione di un linguaggio rispettoso del genere e di avviare contatti con il mondo sportivo che deciderà di adottarlo.

L'ESPERIENZA DELLA CASA DELLE DONNE PER NON SUBIRE VIOLENZA

*Deborah Casale**

SOMMARIO: 1. Contrastare attraverso la prossimità: l'esperienza della Casa delle donne per non subire violenza. – 2. Cosa significa parlare di sicurezza (oggi) in un centro antiviolenza? – 3. L'incidenza della pandemia. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Contrastare attraverso la prossimità: l'esperienza della Casa delle donne per non subire violenza*

La promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, parte integrante del progetto di cura di una sicurezza intesa come protezione complessiva dei bisogni delle persone, non può non porre un'attenzione particolare al sostegno delle parità di genere, in tutte le sue forme. All'interno di questa consapevolezza, un'attenzione crescente viene dedicata alle misure volte a contrastare la violenza contro le donne: un obiettivo multiforme, teso alla prevenzione della violenza di genere e alla protezione di donne e minori attraverso la presa in carico dei loro bisogni. Di recente il Parlamento italiano ha perseguito l'obiettivo di contrastare la violenza contro le donne con diverse misure: la legge n. 69 del 2019 (c.d. codice rosso), introducendo nuovi reati (il delitto di deformazione dell'aspetto della persona

* Responsabile sicurezza e operatrice di ospitalità, Casa delle donne per non subire violenza di Bologna.

mediante lesioni permanenti al viso, il delitto di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate, il delitto di costrizione o induzione al matrimonio e il delitto di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa), inasprendo le pene di altri reati preesistenti (delitto di atti persecutori, delitto di violenza, delitto di atti sessuali con minorenne, delitto di omicidio, con l'estensione del campo di applicazione delle aggravanti dell'omicidio aggravato dalle relazioni personali) e ampliando il termine concesso alla persona offesa per sporgere querela (da 6 a 12 mesi).

Pur a fronte di questi sforzi, il quadro rimane drammatico e drammaticamente attuale: questo vale tanto per il tema della violenza domestica che, peraltro, coinvolge anche gli abusi sui minori, ma vale anche per il tema delle molestie sessuali e, più in generale delle discriminazioni che ancora si riscontrano diffusamente. In questo percorso la comunità può svolgere un ruolo fondamentale, concentrando le proprie energie soprattutto nel farsi carico di favorire la prevenzione della violenza di genere e di creare una rete di supporto e protezione per le vittime.

La Casa delle donne per non subire violenza è un'associazione che si occupa di questo. Nata da un gruppo di donne femministe, spinte da un'iniziale volontà di confrontarsi sui temi della violenza di genere, l'associazione ha creato, nel 1990, un centro antiviolenza, per accogliere e aiutare le donne e i/le minori. L'associazione è oggi impegnata a contrastare ogni forma di violenza di genere e promuove attività legate al cambiamento culturale e alla sensibilizzazione e prevenzione del fenomeno della violenza su donne e bambine/i. Il Centro antiviolenza è un luogo dove le donne possono chiedere aiuto, trovando uno spazio di ascolto e di sostegno concreto. Offre, a tal proposito, diversi servizi: colloqui telefonici personali per costruire un percorso di uscita dalla situazione di violenza, supporto informativo e consulenza legale, gruppi di sostegno, accompagnamento ai servizi socio-sanitari, orientamento e avviamento al lavoro, sostegno alla genitorialità per madri, supporto psicologico a minori vittime di violenza, ospitalità in emergenza di breve, medio e lungo periodo per consentire la piena realizzazione del percorso di inseri-

mento sociale, legale, sanitario e lavorativo e accoglienza a donne straniere vittime di tratta. Nel centro pubblico hanno inoltre sede il Settore formazione e il Settore comunicazione e promozione culturale per le attività di sensibilizzazione e diffusione, che permettono di offrire alla cittadinanza servizi di promozione sociale e culturale, supporto informativo – anche attraverso seminari, convegni e Festival (come il “Festival della violenza illustrata” in occasione del 25 novembre) –, corsi di sensibilizzazione rivolti a tutte le professioni e corsi per le nuove volontarie della Casa delle donne, svolgendo attività di prevenzione e sensibilizzazione nei contesti scolastici ed educativi, realizzando progetti, studi e ricerche sulla violenza di genere e fornendo consulenza e documentazione per tesi di laurea e ricerche scientifiche sulla violenza alle donne.

2. *Cosa significa parlare di sicurezza (oggi) in un centro antiviolenza?*

L'Associazione Casa delle donne di Bologna ha a che fare con la parola *sicurezza* da sempre: con le donne che si rivolgono a noi facciamo dei *piani di sicurezza* che permettano loro di muoversi in città, prevedendo possibili rischi legati all'incontro col maltrattante in luoghi potenzialmente a rischio. Le nostre case sono ad indirizzo segreto e riservato, a garanzia della sicurezza di ospiti e operatrici. Quando una donna telefona al nostro centro le chiediamo se è in *sicurezza*, con ciò intendendo se è in una condizione in cui può parlare con noi senza incorrere in pericoli per la propria incolumità, e quindi se il maltrattante è lontano e se si trova in un luogo in cui si sente al sicuro. Questa è la prima riflessione che è importante fare: *essere al sicuro* è anche *sentirsi al sicuro*.

È assolutamente centrale comprendere ed avere in mente questi due concetti, che appaiono tanto simili ma sono invece tanto diversi. L'uno non esclude l'altro ma l'obiettivo deve essere anche il far sì che l'uno includa l'altro. Fino a qualche anno fa il ruolo centrale dell'operatrice al centro antiviolenza è stato, in termini di sicurezza, quello di far sentire la donna e i/le minori con lei, al sicuro. Negli ultimi anni, però, l'attenzione (anche normativa) sempre maggiore in

materia di sicurezza ha fatto sì che la sensibilità si ampliasse e oggi possiamo dire che le pratiche, i luoghi e le attrezzature presenti al centro rendono il luogo di lavoro un posto sicuro anche per le operatrici. Poiché poi, nella Casa delle donne (come nella maggior parte dei centri anti-violenza) il posto di lavoro è, almeno in parte, coincidente con il luogo di vita di donne e minori, questo fa sì che il luogo diventi per loro un luogo sicuro in cui vivere.

Investire sulla sicurezza, per un centro antiviolenza ha, a mio avviso, un triplice significato. Sicuramente è un investimento in termini di denaro: formare le operatrici, fornire gli uffici e tutti gli appartamenti che gestiamo dei presidi necessari (estintori, lampade, cassette del primo soccorso, ecc.). Le spese legate al mondo della sicurezza sono entrate a pieno titolo nelle nostre previsioni e nei nostri rendiconti di fine anno. Sono stati stanziati, nel corso di questi ultimi due anni di pandemia, alcuni finanziamenti per l'emergenza, parte dei quali utilizzati proprio in materia di sicurezza e salute. È poi sicuramente un investimento in termini di tempo, per noi che siamo abituate da sempre ad impiegare tutte le ore a disposizione nella relazione con le donne e i bambini e bambine che accogliamo e con tutta la rete di riferimento o a formarci su temi quali l'ascolto, l'*empowerment*, il *setting*, le dinamiche della violenza, gli abusi su minori, ecc., decidere di impiegare parte del nostro tempo per formarci sui temi della sicurezza sul lavoro, frequentare corsi per addette al primo soccorso, all'antincendio, corsi per le lavoratrici in base ai rischi, corsi per le persone addette ai servizi, è un investimento per noi nuovo ma importante che non toglie ma arricchisce il lavoro che già da sempre svolgiamo. Infine ritengo che introdurre a pieno titolo nelle nostre attività un sistema di gestione della sicurezza rappresenti un investimento che chiamerei *ideologico*.

Nella storia dei centri antiviolenza, la verticalizzazione dei poteri è da sempre argomento spinoso. Siamo un'associazione politica, prima ancora che un luogo di lavoro. Prendiamo da sempre decisioni importanti in accordo tra tutte, condividendo dubbi e perplessità, cercando sempre una soluzione a cui si arriva attraverso processi collettivi condivisi. I tempi, in questo modo, si dilatano moltissimo e rallentano il processo decisionale. Quando però parliamo di sicurezza tutto questo non è possibile. È necessario definire chi prende

le decisioni, chi si assume la responsabilità, spesso individuale, degli esiti. Seguire decreti e leggi significa poi non avere, a volte, un tempo dilatato ma significa, al contrario, informarsi tempestivamente, confrontarsi con alcune figure specifiche e infine decidere. Non ci sono grandi spazi di contrattazione: ognuna ha la propria responsabilità e un ruolo specifico che può essere di volta in volta o contemporaneamente, decisionale, di controllo e di rispetto delle regole. In questo senso, a mio avviso, integrare la materia della sicurezza nel nostro lavoro diventa una vera e propria sfida ideologica.

3. *L'incidenza della pandemia*

Non appena l'insorgere dell'epidemia ha rivelato quanto profonda sarebbe stata l'emergenza che avremmo vissuto e quanto a lungo le misure adottate per contrastarla avrebbero inciso sulle nostre vite, abbiamo compreso come e con quale peso tutto ciò avrebbe potuto ripercuotersi sul tema della sicurezza domestica e sulla violenza di genere. Abbiamo immediatamente colto, in altre parole, il pericolo di un possibile aumento dei casi di violenza domestica e familiare. È apparso infatti evidente a tutte, e fin da subito come, il *lockdown* e le altre misure restrittive, avrebbero agito come fattore di aumento del rischio di violenza domestica, fosse anche solo per la maggiore difficoltà delle donne di sottrarsi alla violenza e di attivare o usufruire delle reti di supporto a disposizione e dunque di denunciare e rivolgersi, anche, ai centri antiviolenza.

Per questo la nostra risposta è stata ancora più forte: i centri antiviolenza e le case rifugio sono sempre rimasti attivi, così il numero nazionale antiviolenza (1522), e sono stati tanti altri gli interventi, anche innovativi, messi in campo per contrastare l'acuirsi di un problema che si presentava già drammatico: cito, tra tutti, YouPol, l'*app* realizzata dalla Polizia di Stato per segnalare episodi di spaccio e bullismo, che è stata estesa anche ai reati di violenza consumati tra le mura domestiche. C'è un dato che però la pandemia e il modo in cui ha interagito con il fenomeno della violenza domestica e di genere hanno lasciato a memoria della programmazione futura: l'importanza vitale della prossimità, nel senso più semplice e fisico;

l'importanza vitale di reti di supporto diffuse e presenti sui territori e di comunità vicine, anche fisicamente, alle donne e minori vittime di violenza.

4. *Considerazioni conclusive*

In conclusione potremmo dire che, per il centro antiviolenza, la questione della sicurezza è centrale, intendendo per sicurezza sia il concetto di *Safety* (con *Safety* si intende l'insieme di tutte quelle soluzioni volte alla sicurezza delle persone in assenza di atti criminosi) che quello di *Security* (con *Security* si intende l'insieme di procedure, processi, tecnologie ed elementi fisici volte alla prevenzione di atti criminosi nei confronti di persone o cose)¹. Il centro lavora ogni giorno affinché i due concetti, parti della stessa medaglia, si integrino, completino e arricchiscano al fine di garantire non solo le lavoratrici ma anche le donne e i/le minori che si rivolgono al centro. Parlare di sicurezza non può che riportarci, poi, anche ad un'altra grande tematica molto attuale e da sempre inserita in questo contesto e cioè quella della salute. È noto come la violenza abbia effetti negativi a breve e a lungo termine sulla salute fisica e psicologica di donne e minori. Per questo i centri antiviolenza da sempre si occupano anche di salute, non solo di chi si rivolge a noi ma anche delle operatrici e volontarie che lavorano nei diversi settori e servizi. Assicurare una regolare supervisione con specialiste formate sul tema della violenza, proporre formazioni interne ed esterne periodiche, garantire le visite mediche necessarie alla mansione da svolgere, coinvolgere consulenti su temi specifici, sono tutte azioni volte a garantire e migliorare la salute di chi lavora presso il nostro centro.

Dal 2020 ad oggi la pandemia che ha travolto e stravolto la vita di tutte e tutti noi è entrata con prepotenza anche al centro antiviolenza. È stato necessario individuare con tempestività le figure preposte alla gestione di questa grande emergenza che ha coinvolto improvvisamente e trasversalmente tutte le donne (ospiti e lavoratrici

¹ Videosorveglianza, controllo accessi, sistemi antintrusione, infissi blindati: sono queste le declinazioni classiche della security, ognuna delle quali si traduce in una specifica applicazione caratterizzata da obiettivi e caratteristiche differenti).

ci) e i minori. Il lavoro svolto è stato estenuante poiché ha stravolto alcune procedure per noi essenziali e mai modificate nel tempo. Il lavoro di un'operatrice al centro anti violenza è un lavoro di contatto, di persona, in presenza, fatto di colloqui, di accompagnamenti, di vita quotidiana all'interno delle case. Uno dei principi cardine del lavoro è restare *un passo indietro* al fine di promuovere e stimolare l'autonomia e l'*empowerment* delle donne che si rivolgono a noi. La pandemia ci ha tolto questa possibilità, obbligandoci a sostituirci e a camminare, troppo spesso, un passo avanti alle nostre ospiti, sostituendoci loro in alcune delle mansioni primarie e quotidiane come, ad esempio, fare la spesa o andare in farmacia a comprare le medicine. Il lavoro di rete è stato a sua volta difficile da ripristinare poiché abbiamo dovuto velocemente modificare gli strumenti consueti attraverso i quali siamo state abituate ad operare sostituendoli, o anche solo implementandoli, con strumenti nuovi e differenti. Abbiamo davvero sperimentato e appreso quanto la salute sia parte integrante del sistema della sicurezza e quanto le politiche di *welfare*, che l'associazione può applicare, possano realmente aumentare il benessere delle donne che si rivolgono a noi favorendo così non solo il percorso di fuoriuscita dalla violenza ma anche il lavoro svolto dalle operatrici.

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*", 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI F., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinuncia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGGOZZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI F., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGIOZZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGIOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLES F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggjo*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATTI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SGUBBI E., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.

101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.
102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., "Ubi venus mutatur", 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrati nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI F., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.

150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.
152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESI N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale*. Vol. I, *Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio*. Vol. II, *Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*. Vol. I, *Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*. Vol. II, *Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem*, I, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.

192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.
194. BRIGUGLIO F., "Fideiussoribus succurri solet", 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESI N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. Busetto M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LASSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. Vol. I, *Policies, metodi, criteri di collegamento*. Vol. II, *Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadata*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.

234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.
238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad eruendam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CAIANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO E., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. PEDRINI E., *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. CURI F., *Profili penali dello stress lavoro-correlato. L' homo faber nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. CASALE D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. LEGNANI ANNICHINI A., *«Proxenetes est in tractando». La professione ingrata del mediatore di commercio (secc. XII-XVI)*, 2013.
274. MONDUCCI J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. MANTOVANI M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.

277. PACILLI M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.
279. BELLODI ANSALONI A., *L'arte dell'avvocato, actor veritatis. Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. HOXHA D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. QUERZOLA L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. PIERI B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei consilia di Paolo da Castro*, 2016.
283. RASIA C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. DRIGO C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. CALCAGNILE M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. VILLA E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. GANARIN M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. BONACINI P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. GABELLINI E., *L'azione arbitrale. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. LUPOI M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. DALLARI F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. DONINI A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. NOVARO P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. MATTIOLI F., *Giustiniano, gli argentarii e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. MEDINA M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. MATTHEUDAKIS M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. BOLOGNA C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. ABIS S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
307. LEGNANI ANNICHINI A., *Avvocati indisciplinati. I procedimenti del Sindacato Fascista degli Avvocati e dei Procuratori di Bologna (1934-1942)*, 2020.
308. CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
308. CANESTRARI S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.
310. PEZZATO E., *Si sanctitas inter eos sit digna foedere coniugali. Gli apporti patrimoniali alla moglie superstite in età tardoantica e giustiniana*, 2021.
311. MOLINARI M., *La Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano tra methodus docendi e mito. Έξε ταύτα ὡς ἐν προθεωρία*, 2021.
312. GUERRIERI G., LUCHETTI G., LUPOI M.A., MANES P., MARTINO M., TASSANI T. (a cura di), *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, 2022.

313. MORRONE A., MOCHEGANI M. (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, 2022.
314. GIUPPONI T.F., ARCURI A. (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, 2022.

Finito di stampare nel mese di giugno 2022
per i tipi di Bologna University Press