



Un Dna locale per la sicurezza urbana

A colloquio con la criminologa Rossella Selmini. Centralismo e abbandono della prevenzione sono i mali di politiche sempre più sbilanciate sul fronte della repressione e del controllo della marginalità. L'urgenza di recuperare il ruolo di coordinamento delle Regioni

a cura di **Michele Turazza**

A dieci anni dal pacchetto sicurezza del 2008, promosso dall'allora ministro Maroni, e dalla conseguente stagione delle ordinanze "creative", dovrebbe ormai essere tramontata la cieca fiducia dei sindaci nello strumento dell'ordinanza, figlia della convinzione che bastino alcuni atti amministrativi per garantire una maggiore sicurezza nelle nostre città. Nonostante le cause delle questioni inerenti alla sicurezza siano complesse, i vari governi hanno sempre puntato

a rimedi semplici e immediatamente azionabili, magari pure di impatto mediatico. In assenza di strategie a lungo termine in tema di sicurezza, le ordinanze del sindaco rispondevano a tali requisiti: semplicità e immediata disponibilità. L'ultimo "pacchetto sicurezza", approvato dal precedente Governo, ha definito la sicurezza urbana come quel "bene pubblico che conferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica,



Rossella Selmini è dottoressa di ricerca dell'Istituto Universitario Europeo di Fiesole, dove ha iniziato la sua carriera di ricercatrice nel campo della criminologia e della sociologia giuridica e della devianza. Dal 1994 al dicembre 2012 ha lavorato presso la Presidenza della Giunta, Regione Emilia-Romagna, prima come responsabile dell'attività di ricerca in materia di criminalità, sicurezza urbana e polizia, e poi come responsabile del Servizio "Politiche per la sicurezza e la Polizia locale".

In questo ambito, ha curato ricerche, progetti (sia italiani che europei) e processi di valutazione su vari temi di criminalità comune e organizzata, partecipando a reti nazionali e internazionali sugli stessi temi e svolgendo attività di consulenza ai decisori politici e agli amministratori degli enti locali sul crimine e la sua prevenzione. Ha inoltre svolto attività di drafting legislativo e di docenza sia per operatori delle Polizie locali e nazionali, che per funzionari pubblici.

All'attività di ricerca in un Ente governativo ha affiancato, dal 1998, in vari ruoli, l'attività accademica ed è stata docente a contratto di Criminologia, dal 2004 al 2012, presso varie Università italiane. È stata relatrice a numerosi convegni nazionali ed internazionali e ha pubblicato monografie, articoli e contributi, sia in Italia che in altri Paesi. I suoi campi generali di specializzazione sono: la progettazione e la valutazione dei programmi preventivi, la sociologia dei fenomeni criminali, l'analisi delle politiche pubbliche in materia di sicurezza e prevenzione.

Dal gennaio 2013 è professoressa e ricercatrice associata dell'area "Crime, Law and deviance" del Dipartimento di Sociologia dell'Università del Minnesota. Nel 2015 è stata eletta Presidente della Società Europea di Criminologia.

con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente). Le uniche risorse aggiuntive stanziare sono destinate soltanto all'installazione di sistemi di videosorveglianza, riponendo forse una fiducia eccessiva nella modalità di prevenzione situazionale più rapidamente attuabile (ossia la diffusione capillare di telecamere sul territorio).

Merita un cenno conclusivo l'introduzione del cosiddetto "daspo urbano", con sanzioni amministrative pecuniarie per chiunque ponga in essere condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione di infrastrutture di trasporto e loro pertinenze, oltre all'ordine di allontanamento dal luogo di commissione del fatto. Al di là di possibili vizi di compatibilità con le libertà fondamentali

sancite dalla Costituzione, tale nuovo strumento di promozione del "decoro urbano" pare confermare la tendenza, ormai da tempo in atto, di criminalizzazione della miseria, con la conseguente – e purtroppo radicata – illusione fallimentare di poter trattare questioni di ordine eminentemente sociale, con gli strumenti del diritto punitivo. Anziché intervenire alla radice dei problemi, agendo sulle loro cause, si colpiscono i sintomi, perpetuando situazioni di marginalità che, scomode alla vista, vengono rimosse, spostate ove non siano di disturbo: "[...] la cattiva gestione della sicurezza urbana costituisce, in definitiva, un elemento chiave per comprendere appieno il processo di produzione dell'insicurezza urbana" (così Jaume Curbet, intervistato sul numero luglio/agosto 2011 di questa Rivista). Polizia

e Democrazia torna a parlare di politiche per la sicurezza urbana con la prof.ssa Rossella Selmini, docente di criminologia all'Università del Minnesota (che ha recentemente pubblicato, in Italia, il volume *"Da Kurt Wallander a Salvo Montalbano. Polizia e poliziotti nella letteratura europea contemporanea"*, edito da Carocci).

2008-2018: la sicurezza urbana in un decennio. Partiamo dall'anno zero, il 2008, quando, anche al di fuori del mondo accademico, si inizia a parlare di sicurezza urbana. Il decreto Maroni, le ordinanze dei sindaci, le ronde, per garantire la sicurezza urbana. Innanzitutto, quale concezione di sicurezza urbana sottintendevano quei provvedimenti e che cosa si intende, invece, per sicurezza urbana?

Innanzitutto concordo sul considerare l'anno 2008 come punto di svolta nelle politiche di sicurezza urbana, perché a mio avviso, proprio in quel momento (con qualche avvisaglia precedente), le

politiche di sicurezza urbana hanno perso la connotazione fortemente localistica e orientata alla prevenzione, per diventare centraliste (controllate cioè dal governo centrale e quindi dal ministero dell'Interno) e orientate al controllo e alla repressione. Per esempio, nella riforma del sistema delle ordinanze sindacali prevista da Roberto Maroni, allora ministro dell'Interno, il sindaco agisce come "ufficiale di governo", non come rappresentante della comunità locale (da essa eletto). E l'anno precedente, il ministro Amato aveva avviato un processo di standardizzazione dei cosiddetti protocolli di sicurezza, riportando anche queste esperienze sotto il controllo diretto del governo centrale.

Questo processo di centralizzazione, che è continuato negli anni successivi, indipendentemente dal colore politico di chi governava, ha implicato inevitabilmente anche una accentuazione degli aspetti di controllo e repressivi e un progressivo abbandono della prevenzione, che è attività più consona agli enti locali.

La sicurezza urbana, infatti, è nata in Italia come politica di tipo locale.

Esatto, io credo che proprio questa sia la sua vera natura. Un quadro di riferimento nazionale può essere utile, ma deve rispettare la natura locale. La centralizzazione implica invece che il concetto stesso di politica di sicurezza cambia, diventando parte della "sicurezza pubblica" e quindi orientandosi sempre più al controllo e alla dissuasione.

Dal 2008 in poi di fatto le politiche di sicurezza urbana sono state sottratte all'area di influenza dei sindaci e si sono connotate maggiormente come politiche di controllo della marginalità, dei problemi sociali e della devianza nello spazio pubblico, perdendo quella natura preventiva che le caratterizzava in precedenza.

Anche per la sua dimensione locale, la sicurezza urbana si differenzia dalla sicurezza pubblica. Due concetti apparentemente simili, ma in realtà diversi.

Sì, la sicurezza urbana è, o dovrebbe essere, un concetto ampio, che include la qualità della vita nella città, per tutti coloro che la abitano e la vivono. La sicurezza pubblica è e rimane un concetto di sicurezza basato sul controllo della criminalità e dell'"ordine costituito", incapace di misurarsi con i problemi, diversi da città a città.

Da qualche anno, semplificando, a ogni grave crimine di forte impatto mediatico, segue un "decreto sicurezza". Non si può dire che le norme manchino, almeno sulla carta. Cos'è che manca?



Manca una cultura della prevenzione, mancano riforme serie e strutturali delle Forze di polizia, del loro coordinamento, della loro formazione, in particolare per quanto riguarda il miglioramento delle capacità investigative. A cosa serve un decreto sicurezza quando il 90% dei reati rimane di autore ignoto? Manca una riforma del sistema della giustizia penale, per rendere i processi più certi e brevi. Con interventi di controllo dello spazio pubblico non si fa politica di controllo della criminalità (e naturalmente nemmeno si fa prevenzione della criminalità stessa).

I "decreti sicurezza" che si sono susseguiti in questi anni (e che ne siano necessari sempre di nuovi, e sempre più orientati alla repressione) hanno dimostrato di non avere alcuna influenza sulle dinamiche della criminalità, anche perché, di fatto, si concentrano sullo spazio pubblico e sulla gestione con strumenti dissuasivi (ordinanze, ordini di allontanamento, divieti di accesso, ecc.) di problemi che per la maggior parte sono problemi sociali, non criminali. Tra l'altro, la criminalità, sia violenta, sia predatoria, diminuisce da anni in tutti i Paesi occidentali.

Il cosiddetto disordine urbano, invece, e la marginalità sociale che vi è collegata: questi sono i veri obiettivi delle politiche di sicurezza contemporanee. Ma non si tratta di problemi criminali, bensì,

appunto, di problemi di manutenzione della città, sociali, o culturali, che vengono affrontati in una pura ottica dissuasiva, di scarsa efficacia.

Un esempio?

Certo: la prima ordinanza anti-prostituzione risale al 1998, e fu emessa nel Comune di Rimini. A distanza di 20 anni, i sindaci continuano ad emetterle: la prostituzione è forse scomparsa dalle nostre strade? Mancano anche la ricerca e l'analisi dei problemi. Si interviene con la ricetta preconfezionata, e non si fa nessuna analisi seria.

Si possono individuare dei fili conduttori nelle politiche della sicurezza degli ultimi anni?

Sì, decisamente: ne ho accennato prima. Si tratta della centralizzazione, e quindi di politiche di sicurezza in cui le priorità e le strategie vengono definite dal governo centrale per ogni specifico contesto, e il loro rinchiudersi in un orizzonte molto limitato, sostanzialmente basato su strumenti dissuasivi, le ordinanze o sui protocolli di sicurezza.

Insicurezza reale e insicurezza percepita: qualche dato per capire.

L'insicurezza reale, quella che

si prova nella zona in cui si vive, secondo i dati delle inchieste condotte dall'Istat (si tratta delle indagini sulla sicurezza dei cittadini che si conducono all'incirca ogni cinque anni a partire dal 1997-1998) sta cominciando a diminuire, abbastanza diffusamente in varie aree del Paese. Un dato positivo che non viene mai raccontato del discorso pubblico.

Quella cosiddetta percepita, o meglio "astratta", cioè la paura della criminalità scollegata dall'esperienza quotidiana, pare invece sia molto diffusa, anche per quei comportamenti dei politici e dei governi che ripetono costantemente ai cittadini che è necessario un decreto sicurezza, o che è necessario modificare la legittima difesa, o che è necessario inasprire le pene per alcuni reati. Se ai cittadini ricordi continuamente che devono avere paura e che il crimine è il problema principale della loro vita, poi i cittadini si comportano di conseguenza.

A proposito di politici, ritiene sia azzardato affermare che ve ne sono alcuni che fanno delle paure delle persone la propria fortuna elettorale?

No, affatto. Ne vediamo esempi un po' ovunque e non solo in Italia. La paura è un sentimento forte sul quale si può giocare politicamente con la certezza di ricavarne



Che cosa hanno in comune il commissario siciliano Salvo Montalbano e il poliziotto svedese Kurt Wallander, oltre ad essere entrambi personaggi di romanzi e di serie televisive di grande successo? Come viene descritto oggi il lavoro della Polizia nei libri della letteratura poliziesca europea? Quale modello emerge da queste pagine e quanto è coerente con i risultati della ricerca sociologica e criminologica? E questa rappresentazione di eroi in bilico tra senso del dovere e senso della giustizia, dentro e fuori dalle organizzazioni in cui lavorano, contribuisce ad avvicinare la Polizia a un ampio pubblico? Sono alcune delle domande a cui il libro intende rispondere analizzando una serie di romanzi della letteratura poliziesca europea degli ultimi decenni e confrontandoli con i risultati della ricerca.

A cavallo tra criminologia culturale e cultural studies, il volume ripercorre alcuni grandi temi – il lavoro del poliziotto, le culture della Polizia, la discrezionalità e i dilemmi di coscienza, le relazioni, in particolare quelle di genere, nelle organizzazioni – offrendoci uno scenario della rappresentazione della Polizia europea contemporanea che mostra interessanti tratti di verosimiglianza e di coerenza con la ricerca scientifica.

Rossella Selmini

DA KURT WALLANDER A SALVO MONTALBANO
POLIZIA E POLIZIOTTI NELLA LETTERATURA EUROPEA CONTEMPORANEA
Carocci Editore, 2017, pp. 22, € 19,00.

Da Kurt Wallander a Salvo Montalbano

Polizia e poliziotti nella letteratura europea contemporanea
Rossella Selmini

Carocci editore

consenso politico. Più i cittadini sono disinformati e passivi, più la criminalità diventerà il centro delle loro preoccupazioni.

Quale il ruolo dei mass media e dei social nella diffusione della paura?

È determinante senz'altro, nei linguaggi e nei contenuti. Ma non dobbiamo pensare che sia "tutta colpa dei mass media". I messaggi dei politici, di chi ci governa e delle Istituzioni, influenzano la percezione di sicurezza in maniera ancora più importante e tra le due sfere, la politica e la comunicazione, sulla criminalità esiste uno scambio continuo. In qualche modo si autoalimentano. I mass media raccontano di emergenze che spesso non sono tali, il decreto sicurezza di Minniti viene approvato con decretazione d'urgenza perché esplicitamente si afferma che c'è un'emergenza sicurezza.

Le due sfere, ripeto, si autoalimentano e legittimano le preoccupazioni dei cittadini.

Quale il rapporto tra immigrazione, crimini e insicurezza?

Che l'insicurezza sia oggi attribuita alla presenza di stranieri e a "invasioni" è sotto gli occhi di tutti. Tuttavia, corriamo molti più rischi di essere investiti in bicicletta o di ammalarci per l'inquinamento che di essere aggrediti da uno straniero.

La violenza sulle donne è nella stragrande maggioranza dei casi attribuibile a partner o ex partner, lo dicono con chiarezza tutte le indagini sulla sicurezza delle donne svolte dall'Istat, ma il caso in cui è coinvolto uno straniero diventa "il caso": l'unica forma riconosciuta di violenza sulle donne. Poi certo che, siccome alcune forme di criminalità sono appannaggio di una popolazione giovane

e maschile, gli stranieri, in particolare in certe condizioni, sono coinvolti in alcune tipologie di reati in maniera anche importante (ma lo sono anche gli italiani per altre forme di reato, per esempio le rapine in banca).

Com'è cambiato il ruolo delle Polizie?

Credo sia cambiato poco. Si sono solamente tentate alcune riforme che non sono mai state valutate accuratamente, come quelle della "Polizia di prossimità" o del "Carabiniere di strada". Sono parse francamente operazioni di "maquillage" in risposta alla retorica dell'essere vicini ai cittadini.

La cultura profonda della Polizia non è cambiata perché in Italia non si è investito a sufficienza nella riforma dei Corpi di Polizia e nella loro formazione. In molti Paesi del Nord Europa la formazione della Polizia non è "separata", ma inserita nei contesti universitari regolari, per esempio. Da noi si mantiene una separatezza che non è adeguata a un Paese civile e moderno.

Le Polizie locali, inoltre, hanno conosciuto una stagione d'oro, quando le Regioni hanno investito molto nel reclutamento, nell'organizzazione e nelle dotazioni tecnologiche, nella formazione, appunto. Ma ora mi pare che siano ridiventate le Forze di polizia di "serie B", anche per le continue rivalità e competizioni tra Polizie nazionali e Polizie locali. E soprattutto per la mancanza di una seria riforma a livello nazionale, rispettosa delle differenze tra le diverse aree del Paese.

Pare che la gestione della sicurezza, da qualche anno a questa parte, si basi su due equivoci di fondo: il primo è che la sicurezza sia solo una questione di Polizia e ordine pubblico...

Credo sia stato un errore molto

grave abbandonare completamente una visione preventiva, di prevenzione sociale, comunitaria e anche situazionale, che doveva essere la componente essenziale delle politiche di sicurezza urbana. Le riduzioni nella spesa sociale per interventi di prevenzione sono state importanti, in Italia e altrove.

Che questo sia un equivoco è dimostrato da quanto dicevo in precedenza: si rincorre la sicurezza emanando un decreto sicurezza dietro l'altro senza chiedersi perché quello precedente non abbia funzionato. Ma poiché la sicurezza urbana è un tema più complesso, che richiede interventi di ampia portata, e anche culturali, è evidente che l'approccio esclusivamente di polizia e di ordine pubblico non produce gli effetti sperati.

Il secondo equivoco è la tendenza alla militarizzazione, ad esempio con l'operazione "Strade sicure", che vede coinvolti addirittura soldati dell'Esercito a presidio delle piazze.

Tale modalità è legata a quella visione dissuasiva e di "ordine pubblico" della sicurezza di cui ho già parlato. È legato anche alla messa in scena della sicurezza: la dimostrazione della forza e della presenza dello Stato che, non potendo assumere più Polizia, ricorre alla presenza militare.

La deriva della militarizzazione dello spazio pubblico a mio avviso è molto pericolosa, anche per i cambiamenti culturali che ingene-

ra. Lo spazio pubblico deve essere libero e fruibile da tutti nel rispetto di regole di convivenza condivisa.

A me la presenza dei militari con le armi in una piazza dà una sensazione non di sicurezza, al contrario! Enfatizza di nuovo le paure e le legittime.

La sola repressione garantisce la sicurezza? In cosa dovrebbero consistere efficaci politiche preventive?

Dovrebbero consistere in azioni mirate ad ogni specifico e singolo problema, del quale si individuano le cause, in modo da evitare il ripetersi di quel problema. Faccio di nuovo l'esempio della prostituzione (che non è un crimine, ma ormai nella percezione collettiva lo si ritiene tale). La prevenzione di questo fenomeno sta nell'individuazione delle ragioni per cui esiste un mercato del sesso a pagamento e quindi nel cercare di prevenire le cause alla radice. Poi nel caso della prostituzione è necessario anche un approccio di regolazione del mercato.

Io sono senz'altro favorevole alla regolarizzazione in aree dedicate, dove siano prese tutte le misure possibili di protezione di chi vende sesso a pagamento. Molti mercati illegali, anche quello delle droghe leggere, possono essere gestiti con la regolarizzazione, facendo al contempo mirate attività di prevenzione. Tutto questo sarebbe molto più efficace di un approccio repressivo.

Infine, si investe troppo poco nella prevenzione rivolta alle fasce giovanili. In Italia fortunatamente non abbiamo tassi elevati di violenza e criminalità giovanile, ma oggi manca completamente un approccio preventivo che ci darebbe maggior garanzie per il futuro.

Quali dovrebbero essere gli attori da coinvolgere per l'implementazione di politiche di sicurezza urbana "prese sul serio"?

Io continuo a pensare che le Regioni, come Enti intermedi tra le città e lo Stato, possano giocare un ruolo importante di coordinamento, di individuazione di aree bisognose di interventi, di supporto alle realtà locali. Lo Stato centrale dovrebbe garantire un quadro nazionale per la prevenzione della criminalità abbastanza flessibile da essere riadattato nelle realtà locali.

È senz'altro importante continuare a coinvolgere i cittadini, ma evitando le tendenze, purtroppo oggi sempre più presenti anche perché legittimate direttamente da chi ci sta governando, del farsi giustizia da sé. Ricordiamoci però che il problema vero per i cittadini non è la presenza di una criminalità agguerrita e invasiva, ma il rarefarsi dei legami comunitari, che ci fa sentire isolati e soli.

Infine, credo che il ruolo della polizia locale andrebbe visto come vera "polizia di comunità" e andrebbe decisamente rinvigorito e valorizzato.