

**REGIONE TOSCANA**



**Giunta Regionale**

Direzione generale della Presidenza  
Settore Statistica

**OSSERVATORIO REGIONALE SULLE  
POLITICHE INTEGRATE PER LA SICUREZZA**

# **LA FENOMENOLOGIA DELL'INSICUREZZA IN TOSCANA**

Firenze Ottobre 2005

L'Osservatorio regionale sulle politiche per la sicurezza della Regione Toscana, operante presso il Settore Statistica, Area di coordinamento Programmazione e controllo, Direzione Generale della Presidenza svolge le attività di osservazione, elaborazione dati e ricerca sulle tematiche concernenti la sicurezza delle comunità, in collaborazione e raccordo con il Settore Politiche per la sicurezza urbana, Direzione Generale della Presidenza, cui compete l'attuazione della legge regionale 16 Agosto 2001, n. 38 e il coordinamento generale del progetto *Una Toscana più sicura*.

## **Riconoscimenti**

La ricerca è il risultato della collaborazione fra l'Osservatorio regionale sulle politiche per la sicurezza e il Centro interuniversitario di sociologia politica dell'Università di Firenze.

Il gruppo di coordinamento della ricerca, formato da Paola Baldi, Annick Magnier e Paola Tronu, con la direzione scientifica di Gianfranco Bettin, ha seguito le fasi dell'impostazione della ricerca, della definizione delle metodologie e dell'analisi dei risultati.

Annick Magnier ha svolto il coordinamento scientifico della ricerca.

Lorenzo Grifone Baglioni ha predisposto i questionari, ha seguito il coordinamento dei rilevatori e ha curato il rapporto. Claudia Daurù ha definito la strategia campionaria. La rilevazione è stata effettuata da Luca Ciardi, Sara Manganiello, Chiara Moroni, Martino Prati, Alessandra Ragni, Anna Taglioli, Chiara Zanoccoli.

Si ringraziano i partecipanti all'indagine per la disponibilità e l'attenzione nei confronti della ricerca.

## Indice generale

<b>1. Introduzione</b>	4
<b>2. Le due fasi dell'indagine</b>	8
<b>3. La sicurezza e il territorio: l'azione dei servizi</b>	
<i>L'azione dei servizi sociali</i>	12
<i>L'azione dei servizi per le tossicodipendenze</i>	
13	
<i>L'azione delle associazioni del terzo settore</i>	15
<i>L'azione della Polizia Municipale</i>	16
<i>L'azione delle forze di Polizia dello Stato</i>	18
<b>4. La sicurezza e il territorio: definizioni e politiche locali</b>	
<i>La devianza</i>	20
<i>Le inciviltà</i>	22
<i>Il disagio sociale</i>	23
<i>L'importanza della prevenzione sociale e delle politiche di prossimità</i>	
24	
<i>Le politiche integrate per la riduzione dell'insicurezza</i>	
27	
<i>Identità e differenze nell'approccio dei servizi rispetto alle politiche locali di riduzione dell'insicurezza</i>	30
<b>5. La sicurezza e il territorio: indicatori e percezione dei fenomeni</b>	
<i>Gli indicatori dell'insicurezza</i>	33
<i>La percezione dei fenomeni</i>	36
<i>Lo stato della sicurezza a livello locale</i>	39
<b>6. L'emersione della vulnerabilità sociale</b>	
<i>Un 'comune sentire' per la sicurezza in Toscana</i>	43
<i>Il quadro della sicurezza territoriale e l'emergere della vulnerabilità sociale</i>	
44	
<b>7. La configurazione locale della vulnerabilità</b>	
<i>Profili della vulnerabilità, fenomenologia dell'insicurezza e percezione del rischio</i>	
49	
<i>Comporre la rete della 'sicurezza positiva'</i>	51
<i>L'ossatura del sistema di coordinamento: piano di zona e comitato di coordinamento per la sicurezza</i>	53
<i>Il collettore di dati sulla vulnerabilità come figura di raccordo gestionale e programmatica</i>	55
<i>Appendice</i>	
<i>– Proposta per una mappa degli operatori della sicurezza</i>	58
<i>Bibliografia</i>	60

## 1. Introduzione

Questa ricerca costituisce il prodotto del secondo anno di collaborazione tra l'Osservatorio regionale sulle politiche integrate per la sicurezza della Regione Toscana e il Centro Interuniversitario di Sociologia Politica dell'Università di Firenze.

Nel quadro definito dal progetto speciale *Una Toscana più sicura*, l'Osservatorio regionale sulle politiche integrate per la sicurezza è stato istituito per lo svolgimento delle funzioni di osservazione, elaborazione dati e ricerca sulle tematiche concernenti la sicurezza delle comunità previste dalla L.R. 16 agosto 2001, n. 38. Nel 2002 l'Osservatorio ha individuato, fra le attività prioritarie per il suo programma, la promozione di indagini sulla percezione delle problematiche relative alla sicurezza e sulle politiche locali attinenti la prevenzione dell'illegalità e la promozione della sicurezza nell'ambito regionale. Obiettivo della prima indagine attuata nel 2003-2004 e dedicata alla *Gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana*, era quello di raccogliere e presentare dati oggettivi e soggettivi sulle attività, le esperienze e le valutazioni di coloro che operano nei ruoli cruciali del governo e dell'amministrazione locale. La seconda indagine, dedicata alla *Fenomenologia dell'insicurezza nella Toscana di oggi*, riguarda la costruzione della rappresentazione e alla diffusione del disagio sociale, della devianza e delle inciviltà come episodi tipici dell'insicurezza a livello locale, attraverso le esperienze e le valutazioni di osservatori privilegiati che operano in differenti ma contigui settori della pubblica amministrazione e nel privato sociale.

La ricerca si è quindi articolata in due fasi, una fase esplorativa di tipo qualitativo ed una fase d'indagine quantitativa, ed è stata concepita come la seconda delle tappe sperimentali volte alla costruzione di una base stabile dell'attività di rilevazione e di analisi dell'Osservatorio. Per la progettazione e la realizzazione della ricerca si è attivata la convenzione già stipulata con il Centro Interuniversitario di Sociologia Politica (CIUSPO) dell'Università di Firenze, che segue da alcuni decenni, con una lunga serie di studi e ricerche, le trasformazioni socio-territoriali e i problemi di governo ad esse legati, con particolare attenzione al livello regionale e locale.

La prima fase dell'indagine è stata realizzata tra l'Ottobre 2004 e il Febbraio 2005 e si è concretizzata in un complesso lavoro d'impostazione qualitativa che ha costituito la fase propedeutica per la definizione di un modello di monitoraggio della sicurezza e della vulnerabilità a livello regionale toscano.

Numerose interviste in profondità sono state rivolte ai diversi operatori della sicurezza, intesa qui nel senso più generale del termine, e quindi nelle sue declinazioni di sicurezza urbana e sicurezza sociale, presso un primo gruppo di 10 comuni toscani rappresentativi delle diverse classi demografiche già individuate nell'indagine svolta durante il primo anno di convenzione. Gli operatori oggetto dell'intervista sono stati i responsabili dei Corpi della Polizia Municipale, delle Stazioni dei Carabinieri e dei Commissariati della Polizia di Stato – per la parte riguardante gli operatori della sicurezza urbana – ed i responsabili dei Servizi Sociali, dei Servizi per le Tossicodipendenze e delle Associazioni del terzo settore localmente più significative – per la parte riguardante gli operatori della sicurezza sociale. La raccolta di dati è stata effettuata ricorrendo a tracce di intervista omogenee per gruppi di operatori, in un comune per provincia. Si sono selezionati comuni che non fossero tra loro territorialmente contigui per evitare che un'eccessiva vicinanza spaziale – e quindi prevedibilmente una similitudine in termini socio-economici – potesse preventivamente determinare negli operatori intervistati, identità nelle percezioni della sicurezza, dei fenomeni e delle procedure ad essa legate, influenzando quindi le risultanze secondo un orientamento fenomenologico segnato da un'eccessiva omogeneità. Per completare il quadro si è

inoltre proceduto ad un'esplorazione specifica sul comune capoluogo, ricorrendo ad una diversa traccia d'intervista.

La seconda fase dell'indagine è stata realizzata tra il Maggio e il Giugno 2005 ed ha riguardato un campione di 60 comuni rappresentativo della realtà territoriale della Regione Toscana. Il campione è stato estratto casualmente tenendo conto della stratificazione per classi di ampiezza demografica e della collocazione dei comuni per Area Vasta. L'allocazione è stata eseguita rispettando il criterio di proporzionalità degli strati individuati (classi di popolazione e collocazione per Area Vasta), inserendo inoltre nel campione tutti i comuni capoluogo presenti in Toscana. I soggetti intervistati sono tutti quegli operatori qualificati su queste tematiche già emersi come elementi chiave del sistema di sicurezza urbana e sociale nel corso dell'analisi qualitativa, ovvero i Responsabili dei Servizi per le Tossicodipendenze, dei Servizi Sociali, della Polizia Municipale, delle Associazioni di Volontariato e delle Cooperative Sociali (individuate tra quelle più rilevanti attive sul territorio comunale).

L'indagine è stata condotta usando la tecnica dell'intervista telefonica e si articola su una batteria di domande rivolte all'individuazione della consistenza e della criticità a livello locale dei fenomeni oggetto della ricerca. Rispetto ai fenomeni di disagio sociale, devianza e inciviltà si è fatto in modo che dalle risposte degli operatori potessero scaturire indicazioni sui tipi di indici utili ai fini di ulteriori rilevazioni statistiche. Si rilevano quindi le flessioni dei tre fenomeni nelle varie aree, una valutazione dello stato generale della sicurezza a livello locale (ed eventuali legami della fenomenologia individuata rispetto alle nuove dinamiche della criminalità organizzata) e si coglie un'indicazione sulle categorie 'più a rischio', da intendersi sia come categorie soggette al rischio, che come propagatrici del rischio medesimo. Da questa indagine emerge poi l'indicazione di una mappa completa degli operatori della sicurezza sociale nei vari Comuni della Toscana, così pure delle diverse modalità d'intervento (e delle relative necessità d'implementazione) in questa area peculiare delle criticità del locale.

Questa indagine sulla *Fenomenologia dell'insicurezza nella Toscana di oggi*, nelle sua duplice veste di approfondimento qualitativo e di verifica quantitativa, rappresenta un contributo conoscitivo importante nel momento in cui si vanno sviluppando, sia i modelli delle politiche integrate per la sicurezza di competenza delle comunità locali, sia le azioni di sostegno e di coordinamento a favore di tali politiche da parte della Regione Toscana, costituendo le basi per l'edificazione di un sistema informativo sulla percezione della sicurezza e della vulnerabilità in Toscana. L'indagine raccoglie infatti elementi di conoscenza diretta sul livello locale delle politiche per la sicurezza urbana e sociale, che vanno ad integrare le evidenze emerse a livello regionale già nella precedente indagine sulla *Gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana* e che illustrano con concretezza i processi di collaborazione esistenti tra i vari settori della sicurezza.<sup>1</sup>

La precedente indagine delinea una situazione della sicurezza in Toscana che risulta relativamente meno preoccupante di quella riscontrata in molte regioni italiane: il tasso di criminalità si situa a livelli più bassi di quelli nazionali ed anche la percezione del rischio pare orientata alla stabilità. L'analisi delle evidenze dell'attuale indagine sugli operatori della sicurezza urbana e sociale, offre una prima conferma di questa situazione: circa la metà degli intervistati denuncia infatti una situazione di stabilità del rischio, pur in presenza di alti livelli di disagio sociale, di devianza e – seppur in minor misura – di inciviltà. Occorre precisare che la percezione di un fenomeno è comunque cosa diversa dal rigore della verifica statistica, risultando più facilmente influenzabile, sia dalla visibilità mediatica e dalla discussione politica sul tema sicurezza a livello

---

<sup>1</sup> La precedente indagine si è concretizzata in una vasta campagna di raccolta e di analisi di dati sensibili sul tema della sicurezza, operata attraverso la distribuzione di un questionario postale rivolto ai Sindaci, agli Assessori comunali con delega sulla materia della sicurezza ed ai responsabili della Polizia Municipale di tutto il territorio regionale. Questa si è conclusa con la presentazione dei dati all'interno del seminario intitolato *La gestione delle politiche locali per la sicurezza*, tenutosi il 29 aprile 2004 presso il Polo delle scienze sociali dell'Università di Firenze, alla presenza di molti tra gli amministratori e gli operatori della sicurezza urbana intervistati.

nazionale, sia dalle piccole e grandi emergenze degli episodi criminali a livello locale: un'indicazione di stabilità può quindi essere in sé un dato in qualche modo rassicurante.

Inoltre, per quanto perviene alle modalità di gestione della sicurezza a livello territoriale, nella precedente indagine sulla *Gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana*, si sono rilevate significative identità tra la cultura degli operatori della sicurezza urbana e le culture della *leadership* politica locale: il coordinamento istituzionale delle politiche della sicurezza e la collaborazione di tutti gli addetti e delle Forze dell'Ordine, emerge come attività cardinale, senza scollamenti tra l'apparato dei servizi operativi e il versante politico, cosa che pone in primo piano la figura del sindaco. In questo quadro la collaborazione tra i diversi soggetti si configura come un vero e proprio valore: il primo cittadino appare avere un incarico di rilievo ed un ruolo trainante nel coordinamento delle attività di assessori, dirigenti e addetti del settore della sicurezza, che nella gran parte dei casi si riflette in una gestione diretta della delega alla sicurezza o alla Polizia Municipale. Anche in quest'ultima indagine la collaborazione risulta un orientamento cardinale: si rilevano importanti punti di contatto tra i diversi operatori della sicurezza urbana e sociale, che evidenziano un clima favorevole verso lo sviluppo di sinergie e di politiche integrate per la sicurezza, a partire da un'importante condivisione di significati nell'interpretazione della fenomenologia dell'insicurezza e dall'espressione dell'auspicio di un effettivo e maggiore coordinamento tra i diversi servizi che si occupano del settore.

Il dato che emerge tratteggia una 'vocazione toscana' che impronta alla collaborazione il rapporto tra istituzioni amministrative e servizi, indicando nei fatti un'opzione verso il modello della 'sicurezza positiva', una declinazione inclusiva della sicurezza che si coniuga con la dimensione locale del *welfare*.<sup>2</sup> La produzione del bene pubblico sicurezza, che è uno degli obiettivi oggi più sensibili del governo locale, viene così declinata nei termini che sono ritenuti più consoni alla cultura dei cittadini, delle istituzioni e al livello dell'insicurezza medesima localmente registrato.

Parlando genericamente di sicurezza s'intende una situazione in cui i soggetti che ne godono – individuali o istituzionali che siano – risultano protetti nei confronti dell'azione negativa prodotta da fattori esterni, sottintendendo una situazione connotata da risvolti sia psicologici (rassicurazione e clima generale di distensione), che strutturali (benessere materiale e intangibilità fisica e della proprietà). Evidenziando le dimensioni salienti del concetto, riferibili alle sue interpretazioni di tipo situazionale oppure sociale, si può giungere a declinare la generica sicurezza secondo due distinte e opposte concettualizzazioni: quella di 'sicurezza negativa' e quella di 'sicurezza positiva'.

La prima si riferisce ad un'interpretazione stretta di sicurezza come ordine pubblico, come sorveglianza, una declinazione hobbesiana del concetto, basata sul controllo e sul monitoraggio elettronico delle esistenze, sulla presenza costante di telecamere, sulla ricostruzione degli stili di vita grazie all'incrocio delle memorie elettroniche (movimenti della carta di credito, telefonate, immagini satellitari), sulla disponibilità di sterminati archivi di dati personali, inaccessibili solo fino a quando nuove situazioni emergenziali forzeranno la certezza della *privacy*. La comunità paga l'attuazione di questo tipo di sicurezza con una forte manomissione del senso dei diritti personali, con l'esclusione dal novero della cittadinanza di tutti quei soggetti che non risultano conformi alla biografia che si ritiene adeguata per l'etichetta di onesto cittadino. È una declinazione della sicurezza improntata al contenimento situazionale del rischio e alla repressione, secondo un indirizzo di controllo sociale globale, che solo adesso è stato reso possibile grazie all'enorme progresso tecnologico. Quindi la 'sicurezza negativa' rappresenta una sorta di baratto tra istituzioni e cittadini, i quali abdicano in parte alle proprie libertà per ottenere in cambio un maggior grado di protezione, che si trasforma in un controllo ferreo e graduale della società. Si tratta di un meccanismo perverso che crea al suo interno il germe stesso del rischio, poiché invece di cercare di

---

<sup>2</sup> Per una più precisa definizione del termine 'sicurezza positiva' si veda L.G. Baglioni, *Società della sicurezza e società del rischio*, in L.G. Baglioni e C. Colloca (a cura di) *Per Firenze, seconda indagine sulla città*, "Quaderni del Circolo Rosselli", n°2, 2004.

attenuare gli effetti dell'emarginazione, dell'aumento delle disuguaglianze e dei flussi migratori indotti dalle politiche economiche e militari condotte a livello internazionale, ne esalta l'effetto alienante, incidendo pesantemente sulla società con nuove forme di esclusione.

La 'sicurezza positiva' parte invece dal riconoscimento dei bisogni e dell'identità e si raccorda quindi fortemente all'idea di partecipazione ordinata alla vita sociale. Rovescia l'idea di etichettatura e classificazione diffusa dalla pratica del controllo a tappeto, in questo modo preferendo come mezzo l'inclusione, per ottenere la sicurezza, piuttosto che l'esclusione, per attenuare il rischio. Inoltre l'ottica basata sul riconoscimento dell'individuo come singolo responsabile, anziché come parte di un gruppo potenzialmente deviante, restituisce il corretto senso alle intenzioni della giurisprudenza liberale, e fa sì che anche l'attività investigativa sia impostata secondo criteri di equa obiettività. L'indicazione di tali politiche si estrinseca nei confronti di una riduzione delle disuguaglianze, delle differenze e delle diffidenze, favorendo il dialogo nella sfera pubblica tra soggetti diversi, ognuno sostenuto e riconosciuto dalla e nella propria identità, ognuno ugualmente cittadino nella propria comunità.

Ciò sottintende che è evidentemente a livello locale che le pratiche d'inclusione sociale e di partecipazione proprie del modello della 'sicurezza positiva' possono dare i loro primi frutti, orientando le politiche del governo urbano e territoriale nel senso di una piena integrazione dei cittadini e di una significativa riduzione del sentimento d'insicurezza, sia a livello collettivo, che individuale.

Elemento di novità nella percezione dei fenomeni legati alla sicurezza, è l'emersione del sentimento di 'vulnerabilità', che viene a sottolineare ed approfondire la rappresentazione della rischiosità diffusa, anche nel contesto toscano. Questa nuova categoria dell'insicurezza, comporta una rielaborazione concettuale rispetto al meno complesso concetto di 'rischio'. Quest'ultimo si riferisce ad una situazione in cui l'attore mantiene delle condizioni più o meno estese di controllo rispetto agli elementi dell'insicurezza, conservando quindi una certa libertà nel decidere se affrontarli o meno. La vulnerabilità sociale è invece riferita alla percezione complessiva della situazione esistenziale da parte del soggetto, in cui l'autonomia e la capacità di autodeterminazione personale viene permanentemente minacciata dall'instabilità di collocazione nei principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse. Instabilità dei ruoli sociali ricoperti, debolezza delle reti sociali in cui si è inseriti, difficoltà di sviluppare strategie di contenimento delle situazioni critiche e frammentazione dell'identità personale, rappresentano quindi le componenti principali della vulnerabilità sociale, una percezione della minaccia diffusa a livello regionale, che avvicina l'insicurezza in modo sempre più stringente al soggetto e rompe gli equilibri della comunità locale.

## 2. Le due fasi dell'indagine

Come si è detto l'indagine sulla *Fenomenologia dell'insicurezza nella Toscana di oggi*, si è articolata su due fasi. In questo modo si è voluto approfondire la conoscenza e la definizione dei fenomeni oggetto di studio da parte degli operatori intervistati e ricavare una rappresentazione più completa del loro impatto e della loro diffusione sul territorio regionale.

Una parte consistente del corpo dell'intervista condotta presso gli operatori dei dieci comuni oggetto dell'indagine esplorativa, ha avuto per tema la definizione della fenomenologia legata alla sicurezza. I dati emersi hanno permesso in prima istanza un'esplorazione e un raffronto degli strumenti concettuali utilizzati dai soggetti intervistati, allo scopo di tratteggiare e definire più compiutamente i termini di disagio sociale, devianza, inciviltà, prevenzione sociale. Agli operatori della sicurezza urbana si è richiesto anche di riflettere sulla nozione di polizia di prossimità. Si tratta, per i primi tre termini, di concetti che rimandano all'azione – o alla condizione, come nel caso del disagio sociale – dei soggetti a rischio devianza. Nel caso dei termini di prevenzione sociale e polizia di prossimità, si tratta di concetti che fanno in qualche modo da guida per le politiche della sicurezza integrata. Si evidenzia in questo modo una prima distinzione tra l'oggetto della sicurezza (ovvero i comportamenti deviante e incivile e lo stato di disagio sociale che può generarli) e gli strumenti per la sua prevenzione (a livello di politica sociale e a livello di politica di sicurezza *tout court*). Si sono quindi confrontate le diverse definizioni emerse dalle interviste.

Nella seconda fase dell'indagine, dopo aver valutato come relativamente omogeneo il quadro definitorio emerso dall'indagine esplorativa e quindi aver rilevato un certo grado d'intesa generale sul significato intrinseco della fenomenologia studiata, tali concetti sono stati riproposti agli operatori della sicurezza sociale e a quelli della Polizia Municipale, nel tentativo di individuare azioni, stati o fenomeni tipo in grado di costituire degli indicatori certi per la rilevazione omogenea a livello territoriale del disagio sociale, della devianza e dell'inciviltà. Inoltre si è approfondito lo stato di questi tre fenomeni a livello locale, le loro variazioni, gli episodi e gli atteggiamenti che mostrano un aumento e inducono maggiore insicurezza a livello locale. Non sono stati analizzati solo i fenomeni, ma si è cercato di far emergere quali fossero i soggetti propagatori dell'insicurezza e quali, invece, quelli nella sfavorevole posizione di subire questo stato con maggior frequenza e con minori difese.

L'indagine esplorativa si è concentrata su tre principali momenti dell'attività degli operatori della sicurezza sociale ed urbana, con lo scopo di ottenere un bagaglio d'informazioni utile per un migliore inquadramento dell'azione dei servizi stessi e favorirne l'implementazione e il lavoro in rete. A questo scopo è stato chiesto a ciascuno dei responsabili intervistati, di delineare la propria attività e di darne un resoconto critico riguardo alle modalità nel trattamento quotidiano dei casi e dei dati raccolti, riguardo all'adozione degli indirizzi operativi ed alle prospettive della collaborazione tra i diversi servizi che sul territorio, sebbene da angolature e con competenze diverse, sono orientati al perseguimento del bene sicurezza. Si è quindi dato un sintetico quadro dell'azione di ognuno dei servizi in questione – Polizia Municipale, Polizia di Stato, Carabinieri, Servizi di assistenza sociale, Servizi per le tossicodipendenze e Associazioni di volontariato sociale – in tre momenti principali della loro azione.

Il primo tema affrontato è quello del processo di acquisizione dei dati. I modi di raccolta, classificazione e trattamento del dato e delle informazioni a livello locale su temi e casi che riguardano la sicurezza, rappresentano la prima azione che ogni servizio intraprende in favore di un'efficace impostazione delle proprie attività: un'azione conoscitiva indispensabile per affrontare i problemi del territorio e per formulare correttamente gli indirizzi e le modalità di espletamento dei

diversi servizi in materia di sicurezza urbana e sociale. Lo snodo che caratterizza in modo particolare e significativamente qualificante questa prima batteria di domande, riguarda l'accertamento dell'esistenza di una figura istituzionale che possa funzionare da collettore dei dati nell'ambito del delicato campo della sicurezza.

Il secondo tema concerne le modalità di definizione e di sviluppo degli indirizzi operativi. Il fatto di come questi nascono e come vengono attuati, rappresenta un ulteriore tassello nella ricostruzione dell'azione intrapresa dai servizi. Appare importante verificare a questo scopo, dove prendano corpo questi indirizzi, quali siano le autorità che a livello locale sono demandate alla loro impostazione e come venga predisposta la loro attuazione. È un momento importante che rappresenta la verifica della nascita e del dispiegarsi delle politiche della sicurezza, che nelle sue impostazioni, urbana e sociale, prevede generalmente valutazioni ed azioni operative anche molto differenziate. Si è scelto inoltre, sempre con un occhio al tema del lavoro in rete, di verificare l'esistenza di un modello operativo condiviso dai diversi servizi: l'adozione di procedure e di metodi di lavoro che possano integrare le diverse competenze, appare infatti come un obiettivo pagante, particolarmente indicato per la risposta alle sfide della sicurezza a livello locale, laddove la flessibilità e la razionalizzazione delle risorse umane e materiali – soprattutto nelle realtà amministrative più piccole – appare assolutamente irrinunciabile.

Nella seconda fase dell'indagine si è voluto ampliare l'orizzonte conoscitivo, passando così dalla rassegna dell'attività effettuata, all'inquadramento delle diverse necessità d'implementazione della stessa, sempre in riferimento alle politiche locali di contenimento del disagio sociale, della devianza e dell'inciviltà. La particolare composizione del campione – che tiene conto della frequenza dei tre fenomeni su realtà locali che insieme rappresentano circa il 60% della popolazione dell'intera Toscana, con una copertura pressoché totale rispetto ai maggiori centri urbani – consente di delineare un quadro abbastanza preciso delle necessità locali rispetto alle politiche da intraprendere per una migliore qualità della vita e quindi della sicurezza nelle comunità, con attenzione alle politiche sociali (socio-economiche e socio-sanitarie), di prevenzione e di prossimità. Inoltre sono emerse valutazioni circa l'andamento della sicurezza nelle diverse realtà toccate dall'inchiesta, sia in riferimento alla situazione delle singole comunità, sia in riferimento all'interpretazione del fenomeno a livello territoriale, con attenzione all'aggregazione per Area Vasta e per aree di vulnerabilità sociale rilevata, dei diversi fenomeni e della configurazione dello stato generale di insicurezza.

Una corposa batteria di domande dedicate al complesso capitolo della collaborazione tra i diversi servizi, posta in chiusura dell'indagine esplorativa, ha fornito elementi conoscitivi ulteriori riguardanti la qualità stessa della collaborazione, nonché l'individuazione dei suoi punti di maggior forza e debolezza. Nell'ambito di questa delicata tematica si è scelto inoltre di approfondire alcuni punti specifici. Si è così richiesto agli operatori di esprimere il proprio giudizio riguardo all'esistenza di alcuni momenti che possono qualificare come reale e tangibile una struttura della sicurezza che sia in qualche modo integrata ed orientata alla collaborazione. Segnatamente si è verificata la consistenza e il grado di definizione di una rete di competenze individuate e condivise, e l'esistenza di momenti di valutazione comune degli interventi effettuati, ma anche alcune indicazioni generali circa il lavoro di formazione degli addetti alla sicurezza sociale ed urbana.

Sempre nell'ambito della tematica della collaborazione, collaborazione tra le diverse istituzioni pubbliche e i servizi forniti dal privato sociale, tra gli operatori della sicurezza urbana e gli operatori della sicurezza sociale, punto qualificante della seconda fase dell'indagine è stata la ricostruzione di una mappa degli operatori della sicurezza a livello locale. Questa mappa risulta più completa rispetto alle indicazioni di massima emerse nel corso dell'analisi esplorativa, poiché scaturisce direttamente dalle indicazioni fornite dai diversi operatori, che si sono 'contati' ed hanno cercato di individuare una possibile rete del monitoraggio dei fenomeni oggetto dell'indagine, fenomeni che sfuggono a qualsiasi tipo di statistica, che sia di tipo giudiziario (statistica della

criminalità e statistica della delittuosità) oppure legata ad indagini campionarie sulla vittimizzazione.

Infine, i soggetti contattati nel corso della ricerca, attivi nella pubblica amministrazione e nel privato sociale, sono stati in totale più di duecento, tutti a vario titolo definibili come operatori della sicurezza nei suoi due aspetti cardinali della sicurezza urbana e della sicurezza sociale. Gli intervistati sono quindi da considerarsi osservatori privilegiati della tematica oggetto dell'analisi, svolgono la loro attività nei diversi campi della sicurezza locale e proprio in ragione della loro esperienza di esponenti qualificati dell'azione pubblica e privata di settore, si sono scelti come rappresentanti di un campione di comuni indicativo della realtà locale toscana. Segnatamente, nel corso di quest'indagine sulla *Fenomenologia dell'insicurezza nella Toscana di oggi*, 43 interviste in profondità sono state raccolte nella fase esplorativa della ricerca e 164 interviste telefoniche sono state effettuate nella seconda fase dell'indagine a completamento del quadro conoscitivo regionale, per un totale di 207 operatori della sicurezza urbana e della sicurezza sociale intervistati.

### 3. La sicurezza e il territorio: l'azione dei servizi

Questo capitolo si concentra sui principali momenti dell'azione degli operatori della sicurezza sociale ed urbana, e presenta alcune proposte emerse dalle interviste per lo sviluppo un'efficace azione locale di riduzione del disagio sociale, della devianza e delle inciviltà. Si è in sostanza richiesto a ciascuno degli operatori intervistati di delineare la propria attività e di darne un resoconto critico riguardo alle modalità nel trattamento quotidiano dei casi e dei dati raccolti, riguardo all'adozione degli indirizzi operativi ed alle prospettive della collaborazione tra i diversi servizi che sul territorio, sebbene da angolature e con competenze diverse, sono orientati al perseguimento del bene sicurezza. Si è quindi cercato di ritrarre l'azione di ognuno dei servizi oggetto dell'indagine in tre momenti principali della loro azione, dedicando a ciascuno di essi uno specifico spazio.

Il primo tema affrontato è quello del processo di acquisizione dei dati. I modi di raccolta, classificazione e trattamento del dato e delle informazioni a livello locale su temi e casi che riguardano la sicurezza, rappresentano la prima azione che ogni servizio intraprende in favore di un'efficace impostazione delle proprie attività: un'azione conoscitiva indispensabile per affrontare i problemi del territorio e per formulare correttamente gli indirizzi e le modalità di espletamento dei diversi servizi in materia di sicurezza urbana e sociale. Lo snodo che caratterizza in modo particolare e significativamente qualificante questa prima batteria di domande, riguarda l'accertamento dell'esistenza di una figura istituzionale che possa funzionare da collettore dei dati nell'ambito del delicato campo della sicurezza.

Il secondo tema concerne le modalità di definizione e di sviluppo degli indirizzi operativi. Il fatto di come questi nascono e come vengono attuati, rappresenta un ulteriore tassello nella ricostruzione dell'azione intrapresa dai servizi. Appare importante verificare a questo scopo, dove prendano corpo questi indirizzi, quali siano le autorità che a livello locale sono demandate alla loro impostazione e come venga predisposta la loro attuazione. È un momento importante che rappresenta la verifica della nascita e del dispiegarsi delle politiche della sicurezza, che nelle sue impostazioni, urbana e sociale, prevede generalmente valutazioni ed azioni operative anche molto differenziate. Si è scelto inoltre, sempre con un occhio al tema del lavoro in rete, di verificare l'esistenza di un modello operativo condiviso dai diversi servizi: l'adozione di procedure e di metodi di lavoro che possano integrare le diverse competenze, appare infatti come un obiettivo pagante, particolarmente indicato per la risposta alle sfide della sicurezza a livello locale, laddove la flessibilità e la razionalizzazione delle risorse umane e materiali – soprattutto nelle realtà amministrative più piccole – appare assolutamente irrinunciabile.

Il terzo tema è dedicato all'esplorazione del complesso capitolo della collaborazione tra i diversi servizi, sempre secondo le valutazioni dei diretti responsabili sul campo. Gli elementi conoscitivi che emergono riguardano la qualità stessa della collaborazione, nonché l'individuazione dei suoi punti di maggior forza e debolezza. Nell'ambito di questa delicata tematica si è scelto inoltre di approfondire alcuni punti specifici. Si è così richiesto agli operatori di esprimere il proprio giudizio riguardo all'esistenza di alcuni momenti che possono qualificare come reale e tangibile una struttura della sicurezza che sia in qualche modo integrata ed orientata alla collaborazione. Segnatamente si è verificata la consistenza e il grado di definizione di una rete di competenze individuate e condivise, e l'esistenza di momenti di valutazione comune degli interventi effettuati.

Infine vengono presentate le principali indicazioni emerse nella seconda fase dell'indagine per l'implementazione delle politiche integrate di sicurezza, ovvero le misure più importanti a livello locale che gli operatori hanno individuato per l'attenuazione delle forme del disagio sociale e la riduzione della devianza e delle inciviltà. Gli operatori concordano sulla necessità di sviluppare politiche più efficaci di prevenzione sociale con lo scopo di ristabilire una più alta soglia di

sicurezza a vantaggio dell'intera collettività, piuttosto che puntare su politiche di repressione che tamponano gli effetti del rischio senza colpirne le reali cause. Le politiche di prevenzione naturalmente hanno un taglio diverso che identifica la differenza tra i compiti istituzionali dei servizi incaricati della sicurezza urbana e dei servizi addetti alla sicurezza sociale. Per questi ultimi prevenzione significa un lavoro di tipo socio-psico-sanitario diretto alla tutela dei soggetti a rischio secondo tre diverse modalità: quella della prevenzione primaria con l'obiettivo di non far insorgere il problema, quella secondaria con lo scopo d'individuare precocemente i fattori di rischio e quindi intervenire rapidamente e quella terziaria che rappresenta invece la cura vera e propria. Naturalmente è sulle prime due modalità d'intervento che gli operatori della sicurezza sociale contano per un'effettiva efficacia delle politiche di prevenzione. Queste devono dar luogo ad un meccanismo capace di azionarsi tempestivamente per lenire e prevenire il disagio e così scongiurare dinamiche devianti che approfondiscano il rischio a livello individuale e sociale. Per gli operatori della sicurezza urbana la prevenzione è declinata soprattutto nel senso di un maggior controllo del territorio da realizzarsi anche grazie all'implementazione del modello della polizia di prossimità, che consente un maggior contatto tra operatori e cittadini e riesce a vincere quella che può essere definita come la 'diffidenza' per la divisa. L'instaurazione di questo modo nuovo di rapportarsi con il territorio permette alle Forze dell'Ordine di operare una prevenzione mirata ed al contempo di diffondere una rassicurazione sociale che nasce da una maggiore presenza e visibilità degli operatori della sicurezza urbana.

### *L'azione dei servizi sociali*

Nell'ambito del campione individuato, i dati materia dell'attività dei servizi sociali, giungono principalmente agli operatori su indirizzo del Tribunale, del Comune, dei vari consultori e su segnalazione delle Forze dell'Ordine e delle scuole. Importanza fondamentale nelle fasi di raccolta, classificazione ed elaborazione dei dati, ricordano gli operatori, è comunque il dialogo stretto con la comunità di riferimento. Appare necessario ricordare come l'impianto dei servizi sociali sia stato gestito e realizzato in modo autonomo dagli enti pubblici sulla base degli effettivi bisogni della comunità locale, quindi, almeno in una fase iniziale, l'attenzione al territorio non ha prodotto una uniformità o una codifica di azioni standard, proprio per la diversità delle situazioni che ogni servizio si è trovato a gestire. Il limite più grande della rete dei servizi sociali e assistenziali, è però la mancanza di un sistema informativo che permetta di raccogliere ed elaborare i dati che derivano dalla trattazione dei casi concreti.

Solo negli ultimi anni, si ricorda, si è cercato di uniformare il flusso informativo degli osservatori provinciali e dei diversi sistemi di organizzazione, grazie agli strumenti delle leggi n°328, n°285, n°72 e le indicazioni della Regione Toscana, per cui la direzione verso la quale il servizio di assistenza sociale presso le varie municipalità sta andando, è quella di una raccolta di dati capace di presentare una certa uniformità e che, attraverso l'organizzazione dei servizi su aree d'intervento tematiche comuni (come adolescenti, adulti indigenti, anziani, disabili, materno infantile e salute mentale), permette un confronto ed un'analisi dei dati raccolti sicuramente più efficace.

Viene registrato quindi ogni incontro fatto od ogni informazione pervenuta, aprendo ogni volta una cartella sul singolo caso o aggiornando quelle esistenti, suddivise sempre secondo le principali aree di intervento individuate: indigenti, disabili, materno, infantile, anziani e salute mentale. Un rapporto interno viene redatto con scadenza mensile o trimestrale, mentre un bilancio annuale degli interventi viene inviato alla Regione. Il risultato dell'attività di raccolta dati e conoscenza delle necessità del territorio nell'interpretazione degli operatori è valutato come complessivamente discreto, con alcune zone d'ombra laddove una sinergia tra i vari organi amministrativi e servizi non sia stata ancora messa a punto.

Il trattamento dei dati avviene da parte degli Osservatori Provinciali a cui i dati grezzi vengono consegnati direttamente dai Servizi sociali o dai Comuni. Una volta elaborati, tali dati vengono nuovamente utilizzati dai Servizi sociali soprattutto per la programmazione del Piano di Zona del servizio e dell'assistenza sociale, al quale partecipano i diversi Comuni di una stessa area omogenea (nel nostro campione, ad esempio, Val di Cornia e Lunigiana). Costituendo lo strumento di programmazione triennale previsto fin dal 1989 e implementato dalla legge n°328, per la redazione del quale si analizzano i dati relativi alla popolazione, ai servizi e alle esigenze emerse nell'attività di sostegno sociale. In questo modo si giunge a quantificare di quali risorse abbisogna ciascun Comune interessato e si opera una distribuzione orientata a massimizzare l'efficienza.

La figura di collettore di dati è senza dubbio in prima istanza qui rappresentata dall'Osservatorio Provinciale, che si fa carico di raccogliere tutti i dati e di elaborarli. Alla Conferenza dei Sindaci, cui si riferisce tutta la programmazione non solo sociale ma anche educativa, di sviluppo, territoriale relativa ad ogni Piano di Zona, si affianca tuttavia una Segreteria Tecnica in cui si riuniscono tutti i tecnici che rappresentano il panorama delle attività sociali sul territorio: servizi socio-assistenziali, responsabile dei servizi sociali dei comuni, e altre figure amministrative incaricate di attività distrettuali; che può anche assumere una valenza funzionale. Dove queste misure non sono state approfondite e il Piano di Zona non si dispiega in tutta la sua potenzialità di coordinamento, un reale collettore dei dati afferenti ai servizi sociali non esiste.

Gli indirizzi operativi nascono quindi dalle esigenze del territorio e sono implementati attraverso la programmazione territoriale che scaturisce dai Piani di Zona, nei quali il livello di concertazione può essere molto ampio, anche con la partecipazione di esponenti del terzo settore, dei sindacati e degli assessori competenti. L'attuazione delle singole iniziative di assistenza dipende poi dalla tipologia e dal settore d'intervento, e si presenta quindi diversa a seconda delle occasioni.

Un modello operativo condiviso, infine, esiste laddove è visibile l'efficacia del coordinamento attuato attraverso i Piani di Zona, importante sembra quindi il rapporto con le amministrazioni locali nelle attività d'indirizzo e di monitoraggio del territorio.

Sul piano operativo quindi la collaborazione esiste ed è significativa, ma per un progetto d'indirizzo così complesso, la difficoltà è data soprattutto dal riuscire a comporre quell'attività di contatto continua tra molteplici organizzazioni di enti diversi tra loro, in alcuni casi tali realtà possono contare su tavoli locali e Piani consolidati, mentre altre sono ancora alla ricerca di un assetto soddisfacente. Si può però dire che laddove le tensioni tra istituzioni e rappresentanti delle varie realtà amministrative, del sociale e della sicurezza sono ridotti al livello minimo e laddove esiste la volontà di portare avanti un discorso fattivo di integrazione dei servizi sociali, la collaborazione è una realtà consolidata. Proprio la compresenza di tanti soggetti, può invece portare ad una collaborazione discontinua: ogni responsabile intervistato lamenta difatti la difficoltà di trovare un preciso accordo con singoli esponenti di singole realtà, che nel quadro complessivo del campione risultano sempre diverse da Comune a Comune. Si segnalano quindi difficoltà di contatto personale indipendenti dall'architettura di rete della sicurezza sociale. Sia riguardo all'esistenza di competenze definite, sia riguardo a momenti di valutazione comune degli interventi attuati, si può dire ancora una volta che laddove il Piano di Zona sia una realtà consolidata, la maggior frequenza dei contatti tra gli operatori e la precisa definizione dei compiti tra le istituzioni, sono in realtà un dato oggettivo.

Si ricorda da parte degli operatori che l'attenzione istituzionale alla formazione è molto alta, ma si suggerisce anche che sotto il profilo formativo andrebbe meglio affrontata l'attuale maggiore difficoltà organizzativa, ovvero la difficoltà a costituire una mentalità operativa di rete, che diventa necessaria nell'ottica della razionalizzazione dei servizi sociali e rappresenta una risorsa proprio per quelle realtà più piccole, dove altrimenti, per evidenti e intrinseci limiti di bilancio, sarebbe impossibile corrispondere un adeguato servizio di assistenza sociale.

## *L'azione dei servizi per le tossicodipendenze*

Per quanto riguarda i dati dei servizi di assistenza ai tossicodipendenti, esiste un sistema di rilevamento informatico regionale relativi ai pazienti con trattamento, da cui si traggono e inseriscono le informazioni sensibili. I dati stessi sono raccolti principalmente dall'opera di intervento quotidiano, tramite le richieste di prestazione che gli utenti pongono ai servizi ed attraverso vari canali istituzionali, come le Forze dell'Ordine, gli Istituti di Pena e le istituzioni politico-amministrative. Si opera quindi molto per la raccolta diretta dei dati, questi vengono inseriti in apposite cartelle cliniche del servizio, rispettando la normativa per la *privacy* e per fini terapeutici. Ogni intervento viene così catalogato ed inviato al Ministero della Salute e alla Regione. La trasformazione da dati grezzi in dati statistici per i fini locali, avviene principalmente ad opera di due osservatori, quello Provinciale e quello Regionale, che operano quindi come collettori di dati, anche se gli intervistati ammettono che non esiste un organo specifico deputato all'attività di raccolta e diffusione delle informazioni in senso proprio. Presso alcune realtà locali viene anche elaborato un bollettino sulle dipendenze che si invia a tutti i soggetti istituzionali o collegati alla problematica, che sono presenti sul territorio.

Riguardo all'esistenza di una vera e propria figura di collettore dei dati, la risposta ricorrente degli operatori è che questa non sia stata prevista.

Gli indirizzi operativi riguardanti l'attività di prevenzione vengono emanati dalla Conferenza dei Sindaci e commisurati all'analisi dei bisogni e delle risorse che viene valutata nelle riunioni preliminari al Piano di Zona, che è lo strumento programmatico che destina una certa percentuale di risorse al territorio sulla base delle esigenze locali concrete. Questi indirizzi sono varati tenendo conto delle linee direttive dell'Istituto Superiore di Sanità, della Regione Toscana e degli elementi di conoscenza scientifica in tematica sanitaria di cui il servizio per le tossicodipendenze si occupa. L'attuazione degli obiettivi individuati attraverso il Piano, avviene tramite progetti che variano annualmente, tramite le esperienze maturate con l'attività di prevenzione e in genere con modalità di tipo interdisciplinare. Tali progetti prendono la forma di programmi d'intervento e di erogazione di servizi. Per quanto riguarda i risultati nell'applicazione degli indirizzi si può dire che questi vengono considerati soddisfacenti dagli stessi operatori, pur nella piena coscienza della particolare natura delle problematiche trattate. Nel trattamento delle tossicodipendenze si è infatti in presenza di malattie croniche recidive: non si parla quindi mai di risultati di guarigione, ma si punta ad una riduzione del danno, ad un miglioramento delle condizioni fisiche e ad un maggiore inserimento nella vita sociale e lavorativa, per cui i risultati dell'attività dei servizi per le tossicodipendenze, sono quindi relativi agli effetti sanitari dei programmi terapeutici per i singoli individui, oppure relativi ad 'obiettivi tipo' qualora si tratti di categorie di soggetti.

Vista la diversità tra servizi che operano nel sociale e nel sanitario, ma anche in rapporto alla differenza propria dei servizi di sicurezza urbana e dei servizi di sicurezza sociale, appare difficile varare un modello che condivida dinamiche ed obiettivi comuni. Se vi sono esperienze di modelli operativi condivisi, questo è dovuto soprattutto all'esistenza dei Piani di Zona, che permettono la semplificazione di certe procedure e nello stesso tempo chiariscono i compiti di ciascuna struttura. Rispetto alle finalità dell'intervento la condivisione appare maggiore, mentre risulta minore sull'intesa riguardante lo specifico dei modelli d'intervento. Esiste comunque una prassi codificata di collaborazione che tende a ridurre le conflittualità e le incomprensioni tra singoli servizi e a dare un quadro più definito delle singole competenze.

La qualità delle relazioni tra operatori delle diverse strutture in materia di sicurezza e prevenzione sociale è buona, e lo è soprattutto con il Comune. La collaborazione è forte con il servizio sociale, con la psichiatria, le realtà carcerarie, con il volontariato e il privato sociale. Si registra un discreto rapporto di collaborazione – seppur discontinuo e dipendente dalla situazione delle singole realtà locali – anche con le Forze dell'Ordine, soprattutto per lo scambio di dati, e con la Prefettura, sulla base dei Piani per i Programmi Terapeutici. Momenti di valutazione comuni ai

servizi della sicurezza sono demandati all'attività del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza, che laddove sia un organo snello, appare funzionare con maggior efficacia, oppure ad incontri tra gli operatori dei vari servizi.

Nel sociale, è importantissimo il momento del reclutamento e la scelta quindi di personale adeguato ai delicati compiti del servizio per le tossicodipendenze, ed è altrettanto importante la successiva fase di formazione e di aggiornamento, che dovrebbe essere dichiaratamente specifica. L'attenzione al lavoro di rete, sia da parte della Regione, che da parte delle Aziende Sanitarie Locali, ricordano gli operatori, è molto forte.

### *L'azione delle associazioni del terzo settore*

I dati raccolti dalle associazioni del volontariato e delle cooperative sociali operanti nel terzo settore, riguardano esclusivamente i soggetti che a queste si rivolgono o che comunque beneficiano della loro assistenza, si tratta quindi di dati che restano nell'ambito specifico dell'attività di ogni singola associazione e che sono vincolati al rispetto dei dettami della legge sulla *privacy*, nei confronti della quale queste associazioni del privato sociale paiono particolarmente attente. Questi dati vengono raccolti in schede, in formato cartaceo ed informatico in cui sono riassunti gli estremi anagrafici, i problemi e una descrizione del contesto relativo ai soggetti contattati. Alcune associazioni provvedono a campionamenti statistici avvalendosi di interviste dirette ai soggetti di riferimento, altre invece, soprattutto quando si tratta di sportelli specializzati, hanno il compito di indirizzare i soggetti verso i servizi e le associazioni e non provvedono ad un vero trattamento del dato. In questa funzione è principalmente l'Azienda Sanitaria Locale ad occuparsi dell'elaborazione delle informazioni raccolte, divulgandole agli enti ed alle associazioni interessate per fini statistici territoriali e per avere una visione generale dell'evoluzione dei fenomeni dell'esclusione sociale. È quindi evidente che qui un collettore dei dati in senso proprio non esista e che questo ruolo non può nemmeno essere attribuito ad altri servizi del sociale oppure agli operatori degli sportelli informativi delle associazioni di volontariato, che possono smistare e collezionare alcune informazioni, ma soltanto episodicamente e nel quadro dell'elaborazione o della gestione di specifici progetti.

Gli indirizzi operativi che riguardano la prevenzione sociale nascono dagli intendimenti politici generali approvati dalla Regione su impulso delle amministrazioni locali e travasati nell'esperienza e nel contenuto dei diversi Piani di Zona. Tali indirizzi vengono comunicati alle varie associazioni direttamente o tramite l'intermediazione dell'Azienda Sanitaria con una lettera di presentazione dell'assistente sociale. Il Piano di Zona diventa quindi lo strumento di riferimento poiché contiene l'indicazione delle risorse e degli obiettivi che riguardano le varie aree d'interesse, obiettivi che successivamente vengono puntualizzati attraverso progetti e convenzioni, in modo da essere modellati sulla realtà territoriale presso ciascuna area d'intervento. Quindi ogni associazione del volontariato, definisce nel rispetto degli obiettivi individuati ed in sinergia con l'amministrazione provinciale o comunale competente, le proprie modalità operative. L'attuazione si rivolge poi laddove i fattori di rischio possono essere più presenti, attraverso azioni mirate all'assistenza socio-economica, all'assistenza psicologico-sanitaria, alla socializzazione, all'informazione e alla sensibilizzazione con manifestazioni pubbliche o seminari, secondo quindi modalità diverse dipendenti dal tipo di disagio che si vuole prevenire ed alla fascia di età a cui l'azione è rivolta. L'intervento di ogni singola associazione è per natura unidirezionale, e non può tener conto della complessità delle situazioni personali, perché ciò richiederebbe l'azione coordinata di più enti, l'intervento di competenze professionali diversificate e l'attivazione di strutture idonee alla realizzazione di un programma specifico ed individualizzato. Tutto ciò comporterebbe la

necessità di un coordinamento e di una condivisione della responsabilità operative, ma anche di un tempo maggiore per la riflessione sulle problematiche. Come è logico immaginare dalla composizione del multiforme quadro delle realtà del volontariato, le finalità e le competenze delle diverse associazioni sono molto diverse e per questo è difficile riscontrare un modello operativo condiviso, anche se un'attività di base rivolta all'accoglienza pare contraddistinguere gli intenti di fondo.

Importante, per far fronte alle varie problematiche del sociale, è senza dubbio il più ampio grado di collaborazione con istituzioni e altre strutture del volontariato e del privato sociale. Concordemente con questa affermazione si sta registrando negli ultimi anni, non solo l'esigenza, ma anche la volontà, di un maggior dialogo e una più diretta conoscenza tra gli operatori del terzo settore. In generale si può dire che in questo campo la collaborazione esiste ed è continua, trovando alcuni limiti soltanto nelle incomprensioni che talvolta possono sorgere – soprattutto in merito all'impostazione ideologica o confessionale – nel confronto tra le filosofie operative delle varie associazioni. È inoltre possibile affermare che esiste una rete di competenze definita nell'ambito del volontariato, dipendente dalle specificità delle varie istituzioni ed associazioni che si occupano dei problemi del sociale, anche se quando tale rete si sovrappone a quella delle istituzioni pubbliche del sociale, è possibile che si creino, oltre alle auspicabili sinergie, delle inevitabili duplicazioni.

### *L'azione della Polizia Municipale*

Presso i corpi della Polizia Municipale oggetto di questa intervista, i dati vengono raccolti in misura consistente attraverso il rapporto con la cittadinanza, sia direttamente dagli esposti e dalle denunce presentate, sia attraverso le varie richieste dal carattere non formale, sia attraverso il dialogo diretto che il personale stabilisce con la popolazione. In casi specifici dati e indicazioni possono giungere anche da soggetti istituzionali (specialmente da altri servizi di sicurezza urbana, ma anche da servizi sociali e organi politico-amministrativi) che passano pratiche o che richiedono una collaborazione, oppure da altri soggetti con vocazione pubblica (scuole, parrocchie, associazioni) che richiedono attenzione nei confronti di specifici casi.

Naturalmente esistono anche dati cartacei e informatizzati presso ciascun organismo periferico della Polizia Municipale dove sono raccolti i dati che emergono nell'espletazione del servizio e dove esiste un archivio degli interventi, che documenta l'attività del servizio ed è consultabile da chi ne faccia richiesta avendone titolo. I dati così raccolti sono classificati per tipo di reato collegato. Il prodotto di questa raccolta statistica viene trasmesso mensilmente all'Istat inoltre, presso alcune amministrazioni viene divulgata, attraverso un opuscolo informativo, la sintesi delle attività e degli interventi svolti nell'arco dell'anno dalla Polizia Municipale.

Riguardo al trattamento delle informazioni raccolte e quindi all'intervento, il disbrigo di una pratica viene seguito fino in fondo al suo percorso naturale, ovvero fino a che questa sia evasa dalla Polizia Municipale stessa o venga trasmessa per competenza ad altri uffici o servizi – laddove sia necessaria o prevista la collaborazione oppure il passaggio in consegna ad altri soggetti istituzionali. Nei casi ove sia richiesto l'intervento diretto, questo viene effettuato nel modo più tempestivo possibile, altrimenti, per casi che non richiedono l'urgenza o che non siano di diretta competenza operativa, il servizio cerca comunque di dare una risposta all'utenza sempre in forma scritta e quindi nei termini dell'ufficialità.

I risultati di questa attività di raccolta dati sono generalmente ritenuti discreti, la necessità semmai è quella di avere a disposizione più uomini e risorse da dedicarvi, e una qualche forma di integrazione territoriale, poiché il rischio più frequente è che, nonostante le molte iniziative, a livello locale la raccolta e quindi la qualità finale delle informazioni, risulti dissimile. È infatti opportuno ricordare che tali dati permettono di conoscere la distribuzione dei vari fenomeni che incidono sugli aspetti della sicurezza e quindi emerge la necessità di renderli omogenei e comparabili, sia tra sé, sia rispetto alle dimensioni temporale e spaziale-territoriale. Queste

statistiche, opportunamente normalizzate, diventano lo strumento essenziale per l'impostazione di un programma di governo locale da cui possono poi derivare tutte quelle attività di controllo e di polizia di prossimità ritenute idonee a contenere i fenomeni devianti e ad attuare una fattiva prevenzione sociale. Tuttavia si segnala come un collettore territoriale dei dati e delle informazioni raccolte a livello locale non esiste.

A livello di attività d'indirizzo, la Regione Toscana svolge da alcuni anni un lavoro propedeutico all'adozione di linee guida coordinate per i programmi della sicurezza a livello territoriale. Parte dei finanziamenti accordati agli enti locali, sono indirizzati verso l'adozione di una metodologia uniforme per le attività dei servizi di sicurezza urbana e di una comune *forma mentis* per i suoi operatori. Per l'azione della Polizia Municipale sul territorio sono necessarie competenze e risorse sempre più ampie, sia per l'organizzazione di un servizio di sicurezza con una propria autonomia, sia in coordinamento con le altre Forze dell'Ordine secondo i nuovi protocolli di intesa sollecitati dalla recente normativa di indirizzo. Gli indirizzi operativi nascono spesso su impulso dell'amministrazione comunale, e naturalmente, come risposta diretta alle emergenze e alle necessità del territorio. Questi comportano azioni specifiche sempre mirate alla soluzione di ogni singolo ed individuato caso, mentre qualora si verificano casi o fenomeni ricorrenti o più comuni, è prevista l'attuazione di provvedimenti o interventi a procedura standardizzata. Un ordine di servizio settimanale con turni e disposizioni particolari viene diramato per il personale in servizio. Nelle realtà più piccole si lavora secondo un modello operativo che si sviluppa giornalmente e che richiede rapporti meno serrati con l'amministrazione comunale, che in caso di necessità indirizza comunque l'attenzione del servizio sui problemi che vengono percepiti come i più urgenti o dà vita a progetti coordinati. L'operatività della Polizia Municipale è garantita quindi da un'adeguata formazione del personale che opera di concerto con l'amministrazione comunale, secondo modalità ed obiettivi che vengono fissati di volta in volta. Naturalmente sono previsti specifici indirizzi operativi rivolti al supporto delle azioni e delle situazioni tipiche del servizio in questione (come i pattugliamenti di zona o il monitoraggio di situazioni specifiche), ma si sottolinea anche la necessità della consapevolezza nella Polizia Municipale del proprio ruolo fra le Forze dell'Ordine, al servizio della collettività ed in stretta collaborazione con le istituzioni locali.

Non esistendo un modello operativo condiviso dai vari operatori della sicurezza urbana, nel senso proprio del termine e soprattutto a livello di grandi realtà urbane, da più parti si auspica, proprio in questa direzione, la realizzazione di protocolli d'intesa a livello locale tra le amministrazioni comunali e i diversi operatori della sicurezza urbana, a vantaggio dell'operatività e della sicurezza delle comunità. Ogni servizio assolve infatti ai propri compiti d'istituto secondo specifiche direttive superiori e con la diversificazione degli strumenti operativi che caratterizzano e differenziano le singole Forze dell'Ordine. Quindi, se da un lato la volontà di collaborazione emerge anche in modo spontaneo, dall'altro gli indirizzi e i modelli operativi appaiono ancora troppo distanti, anche per riuscire a sfruttare appieno gli aspetti positivi della concertazione. In luogo di una mancata istituzionalizzazione del coordinamento, si verifica invece nella realtà del quotidiano – e sempre più spesso e più facilmente nei comuni minori – un'adozione di modalità convergenti che dimostrano, soprattutto in particolari situazioni di emergenza, una condivisione di obiettivi e finalità.

Il grado di collaborazione tra i diversi servizi della sicurezza urbana appare decisamente buono, anche se questa spinta nasce più dalla volontà degli operatori, piuttosto che da specifiche iniziative istituzionali: molto spesso la prassi collaborativa spontanea ovvia alla carenza di un modello istituzionalmente delineato. Ovviamente, per poter stimolare secondo una metodologia dal carattere meno informale i risultati nel campo della collaborazione, potrebbe risultare opportuno creare dei tavoli di coordinamento – ad esempio tramite i 'contratti di sicurezza' – il cui obiettivo sia orientato all'incremento del lavoro sinergico delle Forze dell'Ordine operanti a livello locale, coinvolgendo anche attori diversi provenienti dal mondo del sociale. La previsione dell'inserimento in questi tavoli di coordinamento di una figura politico-istituzionale locale quale il Sindaco, può in

un qualche modo ‘forzare’ i limiti istituzionali di ciascun servizio, facendo valere l’interesse superiore, le esigenze e le attese della comunità locale a vantaggio di un incremento della sicurezza locale. A tal fine, il confronto periodico e il coinvolgimento dei servizi in chiave sinergica, può sviluppare l’auspicata collaborazione delle forze e delle risorse, soprattutto laddove i mezzi a livello di singolo servizio appaiono come non adeguati. In questa ottica la Polizia Municipale può adoperarsi per operare un effettivo coordinamento tra gli addetti della sicurezza, poiché nella percezione dei propri operatori, pare confermarsi come il servizio più presente a livello locale e più flessibile nei suoi compiti e nella sua struttura. Peraltro, laddove le dimensioni del comune sono minori, la collaborazione si fa ancora più spinta e si allarga a tutti gli operatori della sicurezza, sia urbana, che sociale. Riguardo al delicato capitolo della collaborazione, come punto forte si evidenzia un’effettiva disponibilità e attitudine personale al rapporto collaborativo; mentre tra i punti deboli si sottolinea la scarsità di rapporti con il settore sociale della sicurezza – anche per un’elevata differenza nell’impostazione delle pratiche – e la mancata istituzionalizzazione di una filosofia collaborativa nei rapporti e nella comunicazione tra servizi diversi.

Gli operatori della Polizia Municipale intervistati, denunciano generalmente l’assenza di una rete di competenze definita, mancanza che può far sorgere contraddizioni, duplicazioni e disservizi. La ripartizione delle competenze è al solito relativamente più immediata a livello di centri minori. Si constata inoltre come i momenti di valutazione comune degli interventi siano episodici e solo nei confronti dell’amministrazione comunale il rapporto appare costante.

L’aspetto della formazione appare infine lacunoso, manca soprattutto una formazione di tipo continuo che sia efficacemente orientata al lavoro di rete e alla collaborazione con gli altri servizi della sicurezza. A quest’uopo, sorge da più parti la richiesta ricorrente dell’istituzione di una Scuola regionale per la formazione della Polizia Municipale o comunque – come obiettivo minimo – la richiesta di maggiori risorse per la formazione di settore e di rete, in corrispondenza delle aumentate responsabilità del servizio di Polizia Municipale e dei più alti carichi di lavoro connessi al settore della sicurezza.

### *L’azione delle forze di Polizia dello Stato*

Le attività della Polizia di Stato, come dei Carabinieri, danno luogo, come è noto, alla raccolta dati sulla delittuosità dai quali viene sviluppata la statistica Sistan. I dati vengono raccolti localmente attraverso la presenza sul territorio degli agenti ed attraverso gli esposti e le denunce dei cittadini, per cui gli interventi effettuati ed i reati rilevati, sono annotati ed aggiornati quotidianamente, comunicati alla Prefettura, internamente alla Questura, e quindi diffusi alla Presidenza del Consiglio.

Appare comunque interessante evidenziare come l’adozione di pratiche ispirate ad un modello della polizia di prossimità, si stia rivelando spesso, secondo gli operatori, il fattore più importante nell’acquisizione dei dati e delle informazioni che portano alle indagini e alle attività preventive. I risultati di queste azioni di raccolta e trattamento, sono considerati soddisfacenti, confortati peraltro dal fatto che un’efficace attività informativa, porta ad un aumento delle azioni di prevenzione. Per quanto riguarda l’esistenza di un organo capace di svolgere la funzione di collettore dei dati, solo il Comitato Provinciale Ordine e Sicurezza – che localmente mette in contatto i responsabili delle diverse Forze dell’Ordine, i sindaci dei capoluogo e dei comuni eventualmente interessati ai problemi specifici trattati – può essere inteso come un collettore in forma *sui generis*. L’Ufficio comunale per la Sicurezza, nei grandi comuni dove esista, offre, segnalano alcuni operatori delle Forze dell’Ordine, figure *ad hoc* capaci di aggregare, diffondere od usare le singole informazioni di tutti i servizi di sicurezza.

A livello di prevenzione locale, gli indirizzi operativi vengono decisi dai vari organi territoriali e poi resi operativi dai vertici tecnici, per cui poi ogni singolo comandante pianifica le

esigenze operative dei singoli uffici. Relativamente al quadro territoriale si sottolinea il ruolo dei Comitati Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza, che settimanalmente, fissano obiettivi ed interventi. Tra le varie attività della Polizia di Stato e dei Carabinieri, pare da sottolineare anche l'importante funzione sociale – prevista dall'art.1 del Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza – che consente all'autorità di pubblica sicurezza la composizione consensuale dei dissidi tra privati, con lo scopo di risolvere pacificamente i problemi di convivenza civile tra cittadini e con l'intento di favorire gli utenti evitando denunce all'autorità giudiziaria. La realizzazione degli indirizzi operativi, soprattutto per quanto riguarda la prossimità e la prevenzione, viene attuata dopo un'attenta analisi del territorio, sul quale la Polizia di Stato tende ad assicurare una reale continuità di presenza e visibilità.

Riguardo all'esistenza di un modello operativo condiviso dai vari servizi che si occupano della sicurezza, il giudizio degli operatori della Polizia di Stato e dei Carabinieri intervistati, riflette la situazione e il quadro di rapporti con cui essi stessi si confrontano a livello locale, per cui, nel tentativo di dare un'interpretazione alle diverse risposte, si può affermare che probabilmente esistono una pluralità di esperienze di collaborazione, variabili nella forma e nella sostanza, a seconda dell'assetto territoriale dei servizi di sicurezza urbana e delle rispettive competenze.

Il grado di collaborazione tra i servizi della sicurezza viene valutato come buono e in progressiva espansione, ma tale spirito non trova forme di istituzionalizzazione che lo rendano continuo, è anzi spesso rimesso alla buona volontà dei singoli operatori. Il problema della collaborazione nasce evidentemente dalla difficoltà di coordinamento di strutture anche molto diverse, e questo a prescindere dalle volontà – pur buone che siano – dei responsabili dei servizi: difatti ognuno di essi ha esigenze operative proprie che non sempre sono tra loro compatibili. Il punto forte della collaborazione sorge così dalla reciproca conoscenza tra gli operatori e dall'effettiva volontà di collaborare, mentre il suo punto debole, lo si ribadisce, è individuato nell'assenza di istituzionalizzazione, ma anche nella difficoltà di comunicazione tra strutture diverse, per cui appare molto difficile realizzare una coincidenza tra gli orari e le reperibilità degli operatori della sicurezza urbana e sociale.

Riguardo all'esistenza di competenze definite, il giudizio degli operatori della Polizia di Stato e dei Carabinieri intervistati riflette la situazione e il quadro di rapporti con cui essi stessi si confrontano a livello locale, ovvero molto dipende dal contesto e dallo spirito di collaborazione a livello locale e dall'assetto territoriale dei servizi di sicurezza urbana e delle rispettive competenze. Pare quindi che l'unico momento di valutazione comune degli interventi, si concretizzi all'interno del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza, mentre del tutto scarso appare il rapporto in questo senso con gli operatori della sicurezza sociale. Complessivamente non emerge una normativa che definisce le diverse competenze dei servizi, fatto che può ingenerare una certa confusione.

Gli operatori della Polizia di Stato e dei Carabinieri, ribadiscono comunque una grande attenzione alla collaborazione, alla formazione e un progressivo interesse per lo sviluppo di una dinamica operativa di rete.

#### 4. La sicurezza e il territorio: definizioni e politiche locali

A livello esplorativo si è richiesto ai diversi operatori di dare una definizione della fenomenologia legata alla sicurezza, permettendo in prima istanza una identificazione e un raffronto degli strumenti concettuali utilizzati dai soggetti intervistati, onde tratteggiare e definire più compiutamente i termini di disagio sociale, devianza, inciviltà. Si è richiesto inoltre di riflettere e delineare un quadro degli strumenti e delle politiche di prevenzione sociale.

Si confrontano qui le definizioni che sono emerse dalle interviste. Si tratta, per i primi tre termini, di concetti che rimandano all'azione – o alla condizione, come nel caso del disagio sociale – dei soggetti a rischio devianza. Nel caso dei termini riferiti alla prevenzione sociale (cui si lega anche, nel bagaglio concettuale ed operativo degli operatori della sicurezza urbana, la nozione di polizia di prossimità) si tratta di concetti che fanno in qualche modo da guida per le politiche della sicurezza integrata. Si evidenzia in questo modo una prima distinzione tra l'oggetto della sicurezza (ovvero i comportamenti deviante e incivile e lo stato di disagio sociale che può generarli) e gli strumenti per la sua prevenzione (a livello di politica sociale e a livello di politica di sicurezza *tout court*).

Prendiamo quindi in considerazione i termini del primo gruppo. L'autonomia semantica, la qualità e l'importanza dei contenuti a cui rinviano i tre fenomeni in oggetto, evidenzia la necessità di inquadrare con successo i confini terminologici e il significato di ciascuno di essi, in modo da poter calibrare il più efficacemente possibile gli interventi previsti e le politiche *ad hoc*.

A livello regionale, e segnatamente per il campione in oggetto, si cercherà di tratteggiare il significato di questi fenomeni così come ci viene dalle definizioni degli operatori della sicurezza urbana e della sicurezza sociale intervistati, affiancando a queste definizioni il contributo scientifico della letteratura sul tema della sicurezza, in modo da evidenziare la possibilità della formazione di una piattaforma terminologica e interpretativa comune agli operatori della sicurezza in Toscana, come momento base per l'intesa reciproca e quindi come fattore sinergico per la comunicazione e la collaborazione tra i diversi servizi.

##### *La devianza*

La devianza, ovvero il comportamento deviante, è l'argomento cardine della questione sicurezza, merita un'attenta trattazione e vanta una lunga storia nella letteratura sociologica e criminologica, sia teorica, che empirica. Per comportamento deviante in linea di massima s'intende un tipo di condotta, intrapresa da parte di un attore individuale o di un gruppo, che si discosta dalle aspettative di 'normalità' proprie di una comunità data. È un comportamento che si qualifica quindi per la sua eccezionalità nei confronti di un quadro normativo che è inteso per consolidato dai membri della società, che è spesso codificato in un ordinamento di diritto positivo e che è comunque radicato nei costumi e nella cultura diffusa presso una società ben individuata e in un tempo dato. Ciò vale a dire che per comportamento deviante non si intende sempre la medesima cosa nelle diverse epoche e nelle diverse realtà sociali: il comportamento deviante è sostanzialmente storicizzato ed è sempre riferito all'azione di alcuni attori reputata contraria ad un certo 'crisma sociale'.

Nelle definizioni correnti la devianza è così sempre ricondotta alla valutazione di un'azione, che per la sua qualità ed i suoi effetti, risulta non conforme alla realtà e all'ambiente nel quale il deviante si trova ad agire: per effetto di quest'azione una norma viene infranta, in questo modo l'istituzione non ha più presa morale sul soggetto deviante stesso. Tale stato di cose genera un

meccanismo di risposta da parte della società medesima, che si estrinseca in pratiche di prevenzione, di controllo e di sanzione sociale.

La tematica che lega devianza e sicurezza urbana si sviluppa principalmente nel dibattito sociologico nordamericano a partire dagli anni Venti. I sociologi di Chicago (E.W. Burgess, R.E. Park, R.D. Mc Kenzie, W.I. Thomas, F. Znaniecki) propongono all'epoca al posto del termine devianza, il concetto di "disorganizzazione sociale". Questa nasce dall'indebolimento dei vincoli che legano l'individuo ad un certo alveo, proprio del suo quotidiano sociale, e dalla diffusione di forme di rapportualità 'secondaria' o indiretta, facendosi portatrice di nuove forme di disagio, di alterazione dell'ordine morale tradizionale e di criminalità urbana, secondo un processo di "individualizzazione" anomico.

Nel quadro dell'esperienza di Chicago, appare importante il riferimento all'approccio teorico noto come 'interazionismo simbolico' (G.H. Mead), che considera il comportamento umano e le percezioni come figli della comunicazione, prodotti degli scambi simbolici fra individui, e di conseguenza, individua la devianza come il risultato della percezione che le persone hanno le une delle altre nei confronti del fenomeno stesso.

Secondo l'approccio 'struttural-funzionalista', la devianza è concepita come la rottura dell'ordine naturale e delle norme sociali che scaturiscono dalla socializzazione degli individui nel contesto del sistema – ove la socializzazione va intesa come piattaforma motivazionale per l'adesione alle norme prescritte – in una sorta di fuga dal "ruolo sociale" dato. Esiste anche un altro modo d'intendere il funzionalismo (R.K. Merton) che va oltre la complessa e rigida architettura parsonsiana, e in cui si afferma che il comportamento deviante può svilupparsi allorché le norme che orientano la condotta in un determinato contesto sociale appaiono contraddittorie, per cui le mete sociali prescritte e i mezzi comunemente accettati per raggiungerle, risultano di difficile composizione, provocando una tensione tra "struttura sociale" e "struttura culturale", prefigurando quindi una sorta di stato anomico. Per la 'teoria del controllo sociale, al contrario, il deviante partecipa del sistema di valori condiviso, ma si costruisce artificiali motivazioni per renderlo flessibile e sospendere l'efficacia (D. Matza), in modo da non vivere come illegittima la sua azione anti-sistema, utilizzando così delle personali "tecniche di neutralizzazione" della norma.

La 'teoria dell'etichettamento' (H.S. Becker e E.M. Lemert) fonde in sé alcune suggestioni della Scuola di Chicago e del funzionalismo, spostando la sua attenzione dall'atto in sé e dall'attore, verso l'opinione pubblica e il processo di *labelling*. Secondo questa impostazione la devianza è il prodotto di una relazione di potere al cui interno un individuo o un gruppo in posizione svantaggiata, si contrappongono ad un gruppo forte che è capace d'imporre l'etichettamento del primo come deviante e di definire le norme la cui infrazione comporta l'attribuzione di questa qualifica e della sanzione corrispondente. Ciò sottintende che non sia tanto la devianza a creare la necessità del controllo sociale, ma il controllo sociale in quanto tale a stigmatizzare la devianza (definita come 'secondaria' o 'primaria' a seconda se questa sia un comportamento visibile ed etichettato oppure no). In modo affine, esplorando il tema della devianza in riferimento ai processi di costruzione dell'identità sociale e dei ruoli, Erving Goffman afferma la presenza di uno "stigma", ovvero di un attributo o di una caratteristica personale (come una qualità fisica, culturale, etnica o sociale), la cui evidenza etichetta il possessore sollevando dubbi sulla sua reale identità sociale e, in questo caso, 'stigmatizzandolo' come individuo deviante.

Più recentemente, approcci sociologici raggruppabili nel novero delle teorie dell'azione razionale – come la 'teoria degli stili di vita', la 'teoria delle attività di *routine*' (L.E. Cohen e M. Felson), la 'teoria cognitiva' (G.D. Walters e T.W. White) – sottolineano gli aspetti legati all'espressione razionale e alla competenza personale insiti nel comportamento deviante, allontanandone qualsiasi interpretazione di tipo meramente patologico. Secondo questi approcci teorici la razionalità dell'attore deviante è rintracciabile, sia nella congruità tra risorse, mezzi e obiettivi dell'atto deviante, sia nella coerenza che a livello cognitivo collega credenze, azione deviante e rappresentazione dell'azione deviante stessa. In sostanza l'azione deviante diviene il prodotto di un calcolo razionale in cui l'attore valuta quale sia la fonte di maggior remunerazione

personale, scegliendo una condotta di tipo deviante piuttosto che una condotta di tipo legale (G.S. Becker), legando quindi la devianza ad una questione non tanto di disagio *tout court*, ma di opportunità e di convenienza personale.

Come si evince da questa breve sintesi, la questione della devianza è sempre in qualche modo collegata con il tema del potere – normativo o di *labelling* – e con il tema del controllo sociale, e rinvia comunque ai gravi problemi dell'anomia e dell'esclusione sociale che affliggono chi pratica questo tipo di comportamento. È quindi un fenomeno complesso che non può limitarsi ad una risposta in meri termini repressivi, ma può avvantaggiarsi di una politica di prevenzione sociale (sia in termini di sicurezza urbana, che di sicurezza sociale e di *welfare* locale) che tenda all'inclusione dei soggetti a più forte rischio devianza.

Il quadro definitorio riguardo al termine 'devianza' emerso dalle interviste condotte tra i diversi operatori della sicurezza urbana (responsabili delle Stazioni dei Carabinieri, dei Commissariati della Polizia di Stato e dei Corpi della Polizia Municipale) e sociale (responsabili dei Servizi Sociali, dei Servizi per le tossicodipendenze e delle Associazioni di Volontariato Sociale) nei comuni campione, ci mostra come il termine venga generalmente inteso come sinonimo per eccellenza del comportamento di tipo antisociale. La devianza non è quindi immediatamente collegata al fenomeno criminalità, ma riguarda una valutazione di carattere più generale della condotta personale.

Gli operatori della sicurezza urbana insistono sul comportamento antilegale del deviante e ne sottolineano il percorso culturale e di deriva rispetto ad una situazione di supposta normalità. Tale comportamento si manifesta sia secondo dinamiche di tipo autolesionistico (come il consumo di alcool e di stupefacenti o la prostituzione), sia attraverso azioni delinquenziali, che generano preoccupazione e allarme sociale nelle comunità.

Per gli operatori della sicurezza sociale il problema della devianza va posto in relazione a carenze personali che provocano stati di marginalità sociale, in cui si manifesta un palese scostamento dalla normalità – anche se alcuni tra questi operatori si dichiarano a disagio nei confronti dei termini 'devianza' o 'normalità', che già sottintendono chiari giudizi di valore, propendendo quindi per il termine 'disadattamento'.

In sostanza devia chi soddisfa i propri bisogni al di fuori della legge, manifestando un comportamento non in linea con le aspettative e le norme sociali, e devia perché mancante di solidi riferimenti sociali, soprattutto in termini identitari. Con ciò si sottolinea la dissoluzione dell'ancoraggio sociale che inserisce il soggetto nella dimensione comunitaria. Difatti, la complessità del mondo d'oggi anche nell'ambito più ristretto del locale, pare acuire le difficoltà dell'interazione e della realizzazione dei soggetti, creando nuove situazioni di marginalità economica, sociale o culturale e aggiungendo nuovi ostacoli alla convivenza.

Non vi è quindi alcun intento di etichettatura, né di stigmatizzazione categoriale di tipi devianti da parte degli operatori della sicurezza urbana e sociale, ma il riconoscimento della difficoltà di conciliare ciò che si vorrebbe essere o fare, con ciò che effettivamente si è o si fa nel complesso contesto della contemporaneità, cosa che, potenzialmente, pone il comportamento deviante in relazione con il fallimento dell'autorealizzazione e delle aspirazioni personali, in modo del tutto trasversale rispetto agli stereotipi sociali della marginalità e della criminalità. La rassegna delle risposte mette così in luce, pur nell'inevitabile diversità del taglio operativo, una significativa concordanza degli operatori di entrambi i settori, nel definire la devianza come fenomeno di difformità dalla consuetudine sociale.

### *Le inciviltà*

Se la devianza è in un certo qual modo la madre di una vasta gamma di comportamenti antisociali – dal rifiuto della norma e del conformismo sociale, all'atteggiamento decisamente

delinquenziale – l’inciviltà rappresenta il primo segnale di una sofferenza del sentimento civico, che si manifesta principalmente attraverso la rottura dei codici urbani che orientano la cura degli spazi e il comportamento nelle relazioni interindividuali negli spazi pubblici e che identificano l’appartenenza al territorio. La nozione di *incivilities* (D.A. Lewis e M.G. Maxfield) prende in esame la diffusione di comportamenti illeciti – di ambito non penale e che perfino a volte sfuggono a qualunque modalità di punizione da parte dell’autorità pubblica – che forzano il sentimento di sicurezza. L’inciviltà, si suggerisce, si presenta come un sintomo del degrado sociale, con ciò contribuisce ad aggravarlo, favorendo la diffidenza verso l’altro e la chiusura nel privato, riducendo quindi ulteriormente il controllo comunitario sugli spazi pubblici e sui comportamenti da tenersi negli spazi pubblici. Agisce anche come sintomo dell’incapacità attribuita all’ente pubblico di mantenere ordine o comunque di garantire le condizioni del convivere civile secondo i modelli di relazione che costituiscono la base dell’identificazione con la comunità, favorendo forme di auto-organizzazione nella difesa della sicurezza e della proprietà, forme di chiusura nella sfera familiare e erodendo a livello più generale il senso e il sentimento civico comunitario, sia in chi compie l’atto incivile, sia in chi lo subisce. L’inciviltà assume però questa valenza di sintomo dell’involutione sociale per i soli soggetti attitudinalmente disposti ad avvertirla come tale.

L’interesse per il peso delle inciviltà nelle dinamiche comunitarie, nelle ricerche più classiche ad esse dedicate, si discosta quindi dalle premesse dei teorici delle *broken windows* (J.Q. Wilson e G. Kelling), che vedono nella condotta incivile e nel ‘vetro rotto’, le testimonianze dell’inizio di un percorso compiuto dai soggetti deboli nella spirale del crimine: la prima avvisaglia di una propensione individuale al comportamento criminale vero e proprio, e un primo passo verso la costituzione di un ambiente fisico, per l’assuefazione al degrado al quale costringe, favorevole ad una sua progressiva diffusione sul territorio.

Nell’accezione operativa più classica della nozione di inciviltà, i segni del degrado civico-ambientale dello spazio urbano sono messi in relazione con il degrado sociale e comportamentale che a sua volta funge da moltiplicatore dell’inciviltà medesima, secondo un circolo vizioso che tende all’aumento della percezione dell’insicurezza e alla propagazione di comportamenti più pericolosamente a rischio-criminalità. A sua volta la mancata reazione, a livello di collettività elementare prima, e istituzionale poi, viene percepita dai soggetti a rischio, come un tacito riconoscimento alla libertà di abusare degli spazi urbani e di praticare condotte tipicamente devianti. Il manifestarsi di comportamenti incivili pare quindi essere foriero di un progressivo e generale peggioramento delle condizioni di sicurezza e di vivibilità urbana.

Tra i soggetti intervistati, una concezione di inciviltà così definita, non risulta però essere diffusa. L’atteggiamento incivile viene descritto, sia dagli operatori della sicurezza urbana, sia dagli operatori della sicurezza sociale, come un generale scostamento dai modelli civici ed educativi correnti, segnando una sorta di ‘appiattimento’ sul più generale concetto di devianza.

È tuttavia in special modo presso i responsabili della Polizia Municipale che il fenomeno inciviltà viene più correttamente ricondotto a manifestazioni di ‘devianza elementare’, connotata soprattutto da una forte esteriorizzazione, segnata da una matrice decisamente egoistica (molto spesso giovanile) e dal disprezzo per la convivenza in generale.

### *Il disagio sociale*

Quella di disagio sociale, nell’accezione sociologica del termine, è una condizione che sottintende l’emarginazione e l’indisponibilità in termini di risorse materiali, fisiche o psichiche, di taluni gruppi o individui nel più ampio contesto della società, venendo quindi a rappresentare l’oggetto principale delle politiche di sicurezza sociale. Una tale situazione di sofferenza, in particolari condizioni di deprivazione ed esclusione sociale, può favorire lo sviluppo di una condotta deviante, la cui prevenzione suggerisce l’utilizzo di politiche di sicurezza urbana dedicate.

Il termine disagio rinvia dunque alla condizione di 'privazione' di cui una certa parte della società subisce gli effetti. Se si assumono il benessere e la sicurezza come condizioni di normalità, quando queste vengono a mancare poiché in qualche modo rese incerte da azioni devianti o da situazioni di disagio, si diffonde un generico allarme a livello di comunità, che denuncia le anomalie in questione e pretende quindi il ripristino della normalità. Gli effetti del disagio sociale si ripercuotono così nella sfera personale dei singoli soggetti che ne sono direttamente colpiti, ma si riflettono anche, sebbene con effetti diversi, sulla comunità nel suo complesso, dove la cittadinanza tende a far propria una percezione di 'benessere violato'. Questo innesca una diminuzione del senso di sicurezza e crea l'attesa e la pretesa di una sua riattivazione da parte delle istituzioni. Più quest'attesa si prolunga, più si amplifica il senso d'insicurezza, ragion per cui l'eradicazione del disagio, sia nella sua forma 'privata', sia nella sua forma 'sociale', rappresenta una politica certa di assicurazione della comunità.

L'approccio nei confronti del fenomeno da parte degli operatori intervistati, si sviluppa in due direzioni parallele: da una parte si definisce il disagio sociale in termini generali di difficoltà d'inserimento nella società, dall'altra si definiscono le situazioni e i soggetti a rischio disagio sociale nelle aree laddove il servizio di sicurezza viene svolto.

Innanzitutto, in molte delle interviste raccolte, si evidenzia come l'odierna congiuntura economica e come l'aumento del grado di complessità della società contemporanea, costituiscano un sicuro aggravamento del quadro del disagio sociale, aumentando la precarietà di quanti già vivono questo stato di sofferenza sociale e avvicinando a tale condizione di marginalità molti soggetti che in altri tempi non sarebbero stati considerati a rischio. In questo modo si acquisiscono il senso di mancanza di riferimenti certi e il senso d'inadeguatezza, la prospettiva esistenziale si sfuoca e l'impossibilità di inserirsi nella società diviene di giorno in giorno più reale per questi soggetti. La difficoltà maggiore è quella di tenere il passo con la società e quindi di realizzare il proprio progetto di vita: i modelli socio-economici e gli stili di vita che attualmente sono proposti appaiono impossibili da seguire, innescando una spirale di deprivazione relativa che tende di continuo ad aggravarsi. Il mancato appagamento delle aspettative crea così un disadattamento rispetto alla 'normalità', che diviene un vero e proprio miraggio racchiuso in modelli irraggiungibili e che costringe l'individuo a una 'solitudine' che ne coinvolge sé ed identità sociale. La difficoltà relazionale che questo stesso meccanismo innesca, rende inoltre più difficile il lavoro degli operatori della sicurezza stessi.

Il disagio sociale viene quindi interpretato come una forma di esclusione che rende particolarmente evidente lo stato di bisogno e l'esposizione dei soggetti ai rischi dell'insicurezza, aumentandone la vulnerabilità. Gli ambiti in cui si ravvisa questa debolezza sono quello familiare (deciso peggioramento del dato economico generale, impoverimento diffuso con la caduta del potere d'acquisto, estrema flessibilità e perdita del lavoro, questione abitativa), sanitario (disabilità fisica e mentale), culturale (integrazione degli immigrati) e generazionale (rischio per adolescenti, giovani adulti e anziani), con una generale tendenza all'aumento dei fenomeni del disagio in ciascuno dei settori indicati.

La definizione del disagio sociale secondo questo doppio binario, è un dato che accomuna l'interpretazione del fenomeno da parte dei diversi operatori della sicurezza intervistati. La stessa valutazione di un peggioramento generalizzato delle condizioni socio-economiche a livello territoriale, anche se non pare essersi trasformata nel senso di una recrudescenza dei fenomeni devianti, trova sostanzialmente concordi gli operatori di entrambi i settori della sicurezza.

### *L'importanza della prevenzione sociale e delle politiche di prossimità*

Ai fini di ridurre le cause del disagio sociale ed attenuare gli effetti di devianza e inciviltà, la prevenzione sociale si qualifica come lo strumento principale e generale indicato dagli operatori della sicurezza in Toscana. Trattandosi appunto della configurazione di un modello operativo, il

taglio delle risposte fornite dagli operatori della sicurezza sociale e dagli operatori della sicurezza urbana, segna un'evidente differenza nell'impostazione, che è in sostanza riconducibile alla peculiarità dei campi d'azione e delle prospettive operative dei diversi servizi.

L'espressione prevenzione è entrata nel lessico della sicurezza mutuata dal linguaggio medico e discende in qualche modo dalla convinzione che il controllo e la preservazione del benessere fisico e psichico, e quindi sociale, siano determinanti per la qualità della vita del cittadino e della società intera. Con prevenzione sociale s'intende quindi tutta una serie di interventi tendenti alla rimozione delle cause del disagio sociale in una ben individuata area, area che corrisponde ad un territorio spazialmente definito ed all'insieme di persone che ne costituiscono la comunità sociale.

Per lo specifico dell'oggetto della sicurezza, la prevenzione sociale è quindi un momento importante per le politiche amministrative rivolte alla tutela dei soggetti a maggior rischio devianza, che tende ad allontanare il più possibile, e quindi a scongiurare, l'uso dell'altro meccanismo – quello dissuasivo per antonomasia, ma di certo socialmente non costruttivo – che si fonda invece sulla repressione. In anticipo sulla diffusione di comportamenti o di situazioni a rischio, la politica di prevenzione contribuisce a mantenere un livello minimo di sicurezza nella comunità, intervenendo alle prime avvisaglie del disagio, e affrontando le situazioni che ne costituiscono una potenziale minaccia o un turbamento. La continuità nell'azione degli operatori della sicurezza sociale ed urbana, e la buona organizzazione della prevenzione sociale, formano un sistema integrato di sicurezza capace di attuare indirizzi precisi nelle attività di osservazione, di supporto e d'intervento sociale. Per realizzare al meglio una politica di prevenzione sociale territoriale, ogni struttura integrata dovrebbe improntare la sua azione alla flessibilità e alle esigenze peculiari del tessuto sociale locale, dal momento che la variabilità delle condizioni nel malessere sociale – ma anche degli eventi che contribuiscono alla diffusione del senso d'insicurezza e di allarme sociale nella comunità – sono mutevoli e amplificate dai fattori più diversi.

La realizzazione della prevenzione sociale è quindi legata al dispiegamento di politiche di *welfare* locale e di 'sicurezza positiva', che vedono gli operatori della sicurezza sociale e della sicurezza urbana affiancati in un'azione sinergica. Questa integrazione dei servizi è rivolta a favore di uno sforzo che collettivamente e preventivamente mira al raggiungimento della sicurezza, attraverso la valutazione comune degli interventi sul territorio a seguito delle iniziative intraprese e attraverso l'implementazione degli stessi indirizzi delle politiche pubbliche di prevenzione.

La prevenzione sociale viene interpretata dagli operatori della sicurezza, come una sorta di rapporto dialogico con il territorio e con la comunità, allo scopo di capirne i bisogni e di corrispondere ad essi le misure necessarie. La promozione dell'integrità a tutto tondo del cittadino contro l'esclusione, sembra essere il riferimento primo delle politiche di prevenzione che si attuano in Toscana. Questo importante obiettivo si raggiunge attraverso la progressiva rimozione delle cause del disagio sociale, grazie ad un attento monitoraggio delle realtà a rischio e all'utilizzo di strategie rapportuali basate sulla prossimità e sulla promozione del dialogo e della fiducia interpersonale a livello socio-assistenziale.

Gli operatori della sicurezza sociale descrivono la prevenzione come la somma di tutti quegli strumenti e di quelle strutture adatte alla comprensione delle molteplici necessità del territorio, che attraverso l'azione di associazioni ed enti pubblici o privati, sinergicamente favoriscono l'interazione tra cittadini e strutture assistenziali, attivando i servizi di sostegno e di ascolto nei settori del pubblico e del privato sociale, ma soprattutto favorendo e preparando l'azione dei servizi della pubblica amministrazione nel loro fondamentale ruolo socio-assistenziale. Attraverso l'organizzazione di questa rete conoscitiva, la politica di prevenzione sociale agisce in modo da favorire l'inclusione dei soggetti colpiti da forme di sofferenza sociale. La prevenzione ha come fine il contrasto alle cause del disagio prima che le condizioni di 'socievolezza' del soggetto siano compromesse, in modo da mettere il soggetto stesso nelle condizioni di poter riprendere correttamente il proprio percorso e il proprio ruolo nella società, un percorso e un profilo sociale

che probabilmente da solo questi non sarebbe in grado di ricomporre: è quindi una componente importante di quelle politiche di *welfare* che non si vogliono meramente assistenzialiste o “attuariali”.

Prevenzione è al contempo azione e informazione, nella dinamica degli interventi sociali viene necessariamente prima di tutte le altre misure di sostegno (come ad esempio quelle per la riduzione del danno) e trova il suo punto qualificante nella fortificazione motivazionale dei soggetti a rischio, affinché le mete che la comunità definisce come socialmente corrette, appaiano a questi stessi soggetti anche desiderabili. Senza questo tipo di lavoro sui singoli e senza una rete territoriale di ascolto e di servizi ad hoc, la prevenzione non può funzionare correttamente. I frutti maggiori di quest'azione preventiva, si raccolgono soprattutto in favore dei minori che vivono situazioni di disagio, laddove nei contesti familiare e scolastico è possibile operare ‘a monte’ con un realistico lavoro di sostegno al soggetto, mentre non possono dirsi altrettanto efficaci gli esiti dell'azione preventiva sugli individui già adulti.

Per gli operatori della sicurezza urbana, con prevenzione sociale, s'intende sostanzialmente quell'insieme di attività che servono a far comprendere la rilevanza e la necessità dell'interiorizzazione e del perseguimento di un tipo di condotta ‘socialmente corretta’. L'obiettivo si pone quindi agli antipodi rispetto alla strategia di tipo repressivo e si realizza tramite il contatto con la gente, con il sostegno alla partecipazione alla vita pubblica e associativa, e con la risposta a certi tipi di bisogni della comunità: è un modo di proporre modelli di convivenza alternativa che non è rivolto tanto all'eliminazione delle cause del disagio – secondo un'ottica che è invece tipica della sicurezza sociale – ma mira alla proposizione di un tipo di comportamento socialmente desiderabile, facendo leva sull'attività educativa. Anche in questo caso si propongono i contesti familiare e scolastico come luoghi principe della prevenzione, essendo quelli in cui il minore può apprendere più costruttivamente un modello culturale orientato al civismo e alla responsabilità. In sostanza, gli operatori della sicurezza urbana, interpretano la prevenzione sociale come uno dei modi per attenuare il rischio devianza e non tanto come una politica di *welfare* locale in senso stretto, un'interpretazione della prevenzione che si pone contigualmente rispetto alla dottrina della polizia di prossimità

Quello della polizia di prossimità è un modello operativo la cui notorietà ha travalicato gli spazi del dibattito tra esperti di settore e ha trovato ampia diffusione anche in ambito mediatico, tanto da venire utilizzata, unitamente al più vasto tema della sicurezza, e non sempre appropriatamente, nel contesto di diverse campagne d'opinione. Il carabiniere, il poliziotto e il vigile di quartiere esemplificano nel modo migliore il senso della ‘prossimità’ come servizio a portata del cittadino, ma in realtà, questo concetto che appare così semplice nella sua enunciazione, è di gran lunga più complesso nella sua attuazione. Per polizia di prossimità s'intende un modo di fare sicurezza che si pone sempre più al servizio del cittadino, attraverso la rassicurazione e l'agevolazione nella fruizione dei servizi, ma anche attraverso la comprensione delle esigenze quotidiane della sicurezza e l'individuazione delle soluzioni più opportune alle necessità di una convivenza ordinata. La prossimità è quindi fatta di tante iniziative dirette a rendere più agevole il rapporto dei cittadini con le Forze dell'Ordine, e di queste con il territorio, in modo da realizzare attraverso il dialogo tra cittadini, corpi di polizia, associazioni e istituzioni, una migliore conoscenza della realtà locale, favorendo un monitoraggio ed un ascolto capaci di produrre nuove forme di sicurezza. I punti fondamentali del modello sono l'avvicinamento fra polizie e cittadini – non è più il cittadino a doversi recare dalle Forze dell'Ordine, ma sono queste che si muovono sul territorio e parlano con i cittadini – l'adattamento dell'organizzazione delle polizie alla realtà locale e alle sue problematiche, l'aumento delle aspettative del cittadino in materia di sicurezza e il suo coinvolgimento nel raggiungimento degli obiettivi.

Le politiche di prossimità, nella loro attuazione, necessitano di un grande impiego di risorse e di personale, quindi sono di non semplice attuazione per i comuni più piccoli ad insediamento disperso. È bene ricordare che sul territorio della Regione Toscana la metà delle amministrazioni

comunali è appunto costituita da piccole realtà rurali (presso le quali si è peraltro rilevato come più sensibile l'aumento della percezione del rischio-criminalità).<sup>3</sup> In questi comuni il peso della sicurezza ricade sulle forze di polizia immediatamente disponibili sul territorio, ovvero sui servizi di Polizia Municipale – che in questi contesti possono contare su pochissimi addetti – e sulle Stazioni dei Carabinieri. S'intravede quindi la necessità di ricalibrare la prossimità in funzione dei piccoli numeri, recuperando la valenza positiva delle relazioni dirette e dei rapporti di conoscenza propri delle piccole comunità a vantaggio di una coscienza operativa che probabilmente già esiste, ma abbisogna di un nuovo impulso. Non si tratta quindi di un'operazione d'immagine dettata dalla particolarità del momento, ma piuttosto di travasare nello svolgimento dei compiti d'istituto un *modus operandi* capace di connettere in modo meno mediato i bisogni dei cittadini e le istanze del territorio, all'azione delle Forze dell'Ordine, nelle grandi città, come nelle comunità rurali.

Gli operatori della sicurezza urbana sono concordi nell'indicare la polizia di prossimità come un modo per avvicinarsi alla gente con l'intento di favorire una personalizzazione del rapporto agente-utente e abbattere la diffidenza e la ritrosia della cittadinanza nei confronti delle Forze dell'Ordine. Molti operatori mettono però l'accento sull'uso in forma di *slogan* che della prossimità è stato fatto in questi ultimi tempi: in realtà la vicinanza al cittadino è sempre stata l'obiettivo dei corpi di polizia a più forte vocazione locale – come i Carabinieri e la Polizia Municipale – e il perseguimento di questo modello operativo riflette molto da vicino la rivisitazione in chiave contemporanea del vigile urbano e del carabiniere appiedato di qualche decennio fa, segnalando la continuità e la positività di un approccio alla sicurezza che è sempre stato orientato alla prossimità.

Nei piccoli comuni si sottolinea la difficoltà di poter perseguire questa condotta per via di un'endemica mancanza di risorse, anche se al contempo si sostiene la bontà di questo indirizzo operativo. Soprattutto in un periodo segnato dal progressivo sgretolamento dei vincoli sociali e culturali tradizionali, la vicinanza delle istituzioni – rappresentate localmente dall'agente in servizio di polizia di prossimità – può rappresentare una forma particolarmente efficace di assicurazione e di sostegno al cittadino, a maggior ragione nelle zone rurali dove i servizi elementari sono meno facilmente raggiungibili.

Il dato che però pare emergere con più evidenza, è che la polizia di prossimità sia essa stessa un modo specifico di fare prevenzione sociale, ormai ampiamente recepito a livello di procedura e in via di progressiva diffusione operativa, che è proprio degli operatori della sicurezza urbana in Toscana.

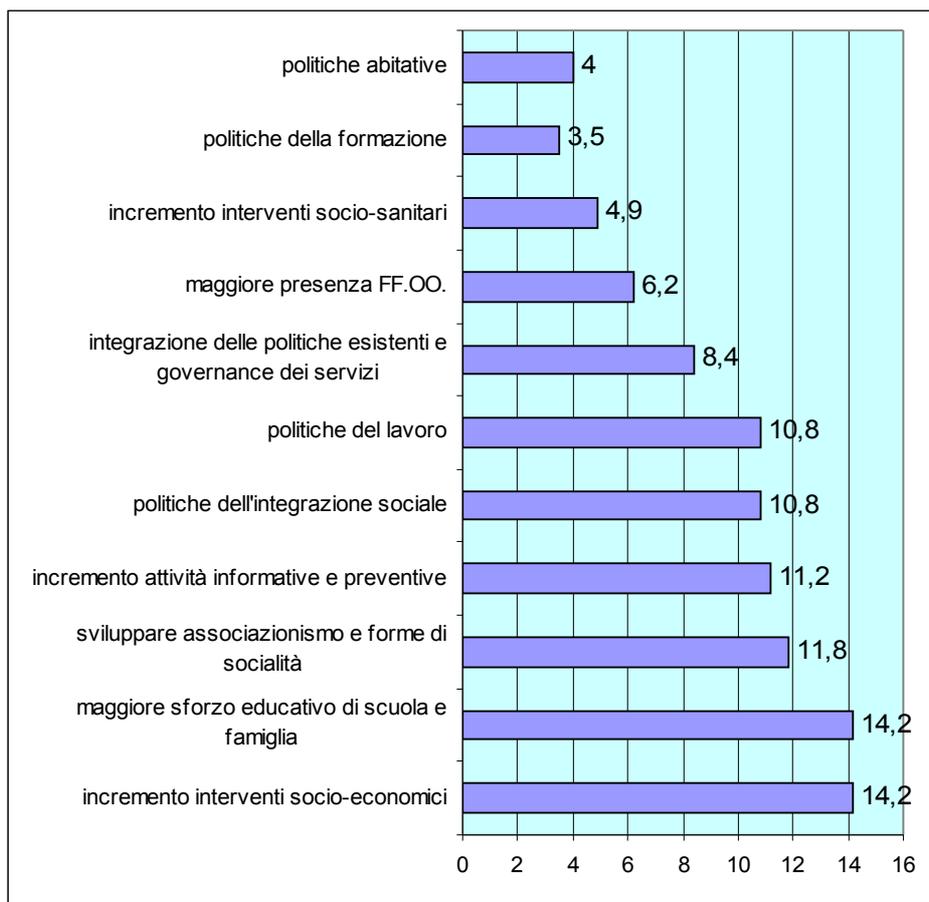
### *Le politiche integrate per la riduzione dell'insicurezza*

Al di là della generalità e dell'importanza intrinseca dell'approccio preventivo, si è chiesto agli operatori della sicurezza urbana e sociale intervistati, di pronunciarsi relativamente alle necessità di implementazione nel campo delle politiche locali del disagio sociale, della devianza e delle inciviltà.

#### **Tab. 4.1 Aree di implementazione delle politiche di prevenzione del disagio sociale n.casi 154**

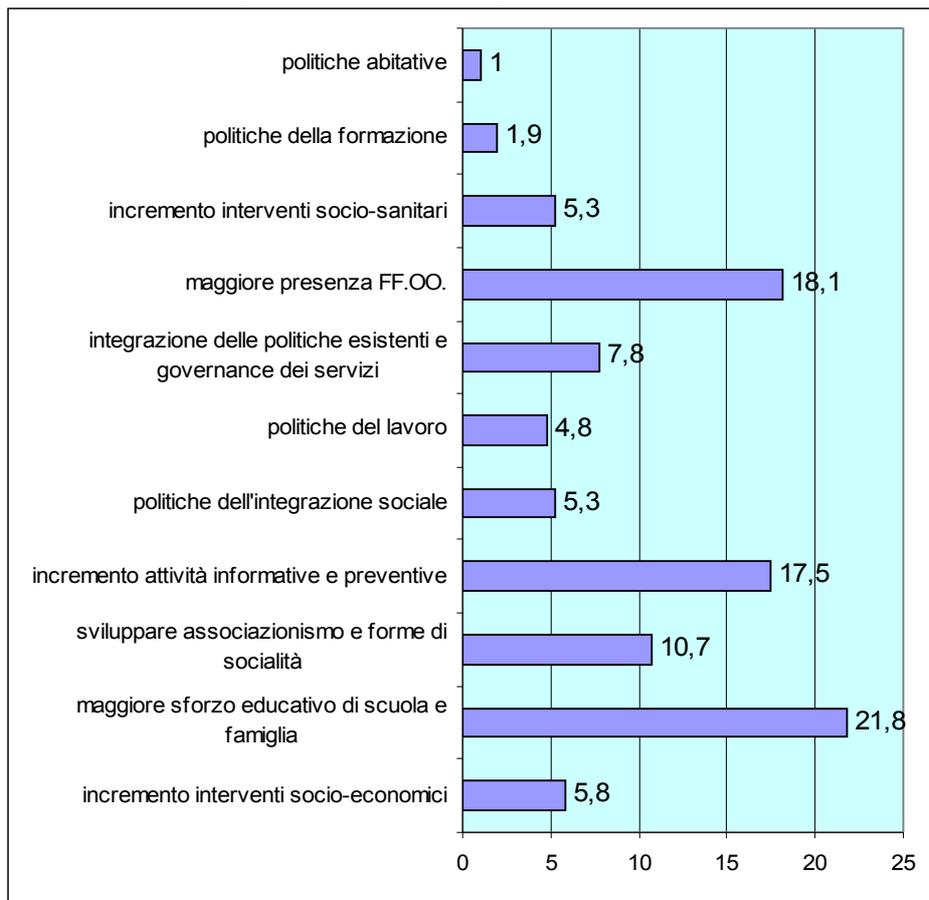
---

<sup>3</sup> Il territorio della Regione Toscana si compone di 287 amministrazioni comunali, il 48,5% delle quali conta meno di 5.000 abitanti (139 comuni), il 22,6% conta da 5.000 a 10.000 abitanti (65 comuni), il 15,7% conta da 10.000 a 20.000 abitanti (45 comuni), l'8,7% conta da 20.000 a 50.000 abitanti (25 comuni) e solo il 4,5% (13 comuni) conta più di 50.000 abitanti (dati anno 2003).



Si sono così vagliate, tramite l'utilizzo di domande aperte, le opinioni degli operatori intervistati riguardo alle necessità delle diverse situazioni locali in rapporto ai differenti aspetti della fenomenologia dell'insicurezza. Il primo di questi è il disagio sociale che rappresenta, come si è detto, non tanto una condotta comportamentale – come devianza e inciviltà – ma una situazione personale di sofferenza che si riflette inevitabilmente in ambito sociale, condizionando lo stile di vita e la stessa libertà personale di chi ne risulta soggetto. Le necessità di implementazione si dispongono in questo caso su due livelli. *In primis* gli operatori indicano la necessità di un incremento degli interventi di tipo socio-economico conformi alle necessità del territorio e di una maggiore incidenza delle politiche educative in ambito scolastico, ma anche della capacità delle agenzie di socializzazione primaria come la stessa famiglia, nel provvedere a veicolare nei giovani una corretta immagine della società e delle molte responsabilità del cittadino. Ad un secondo livello si pongono lo sviluppo dell'associazionismo, l'incremento delle attività informative e di prevenzione e delle attività di socializzazione, lo sviluppo di politiche dell'integrazione sociale e del lavoro. Pare che l'obiettivo comune di questo tipo di politiche miri a sviluppare, affiancato dal sostegno economico dei servizi sociali e di coerenti politiche occupazionali, un rapporto più consapevole con la collettività e le istituzioni e quindi una cittadinanza più matura. Se a questo tipo di interventi si accosta la richiesta di una maggiore integrazione delle politiche di sicurezza esistenti e di una diversa regolazione dei servizi con l'inclusione di nuovi attori e con il riconoscimento di un maggior peso degli attori istituzionali, anche rispetto alle decisioni di tipo politico-amministrativo, si ottiene un quadro dei servizi che appare richiedere una maggiore sinergia e collaborazione tra operatori. Tutti questi interventi vengono segnalati da circa un decimo del campione su di un ampio ventaglio di aree di implementazione proposte dagli operatori stessi.

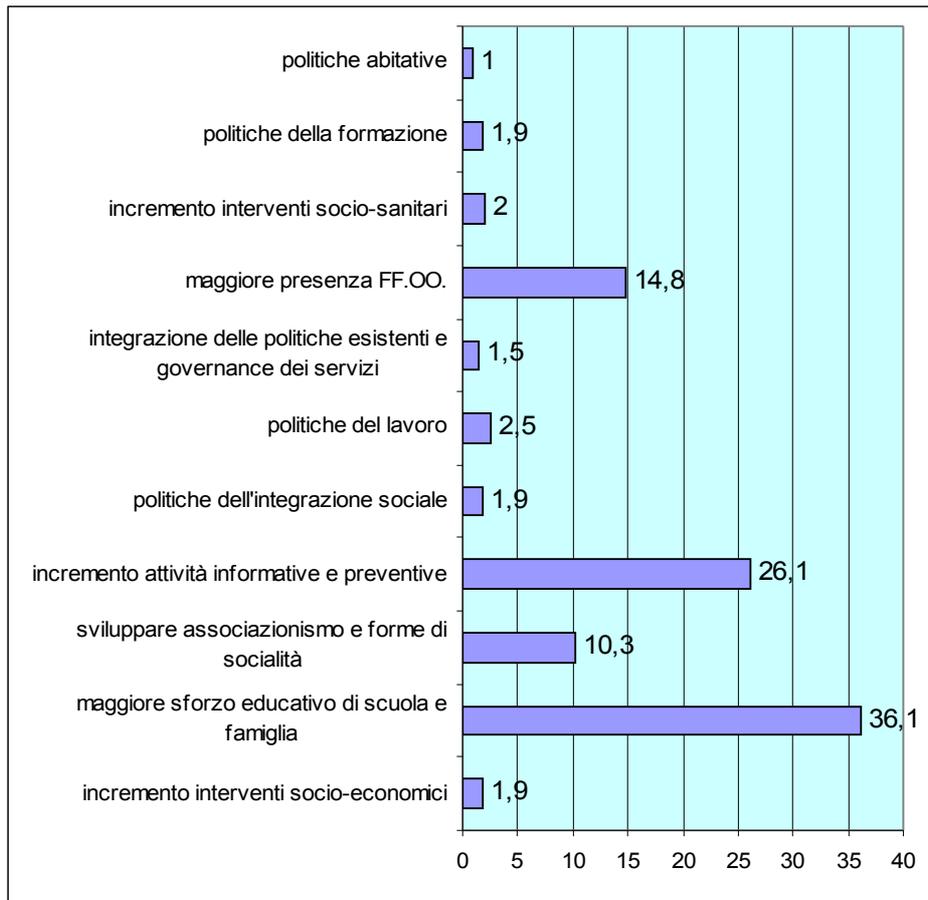
**Tab. 4.2 Aree di implementazione delle politiche di prevenzione della devianza** *n.casi 152*



La devianza e l'inciviltà rappresentano l'altra area di criticità oggetto della ricerca. Anche relativamente a questa coppia di fenomeni devianti del comportamento sociale, si è cercato di trarre utili spunti dagli intervistati a vantaggio delle politiche del sociale locale. La loro relativa affinità ha fatto emergere quattro principali aree d'intervento che, variamente distribuite, vengono indicate dalla maggioranza degli operatori. Esse sono: l'incremento delle attività educative, preventive e informative, lo sviluppo dell'associazionismo e della socialità, l'attuazione di strategie di polizia di prossimità.

Relativamente al tema della devianza, le strategie di implementazione sono rivolte principalmente nella direzione di un incremento delle attività educative (da attuarsi a scuola, in famiglia e nei luoghi di ritrovo dei giovani), nello sviluppo di una coerente strategia di prevenzione che integri un controllo territoriale più accurato da parte delle Forze dell'Ordine (tramite l'adozione di adeguate forme di polizia di prossimità) con attività dedicate di informazione. In secondo luogo viene evidenziata anche la necessità di varare provvedimenti e iniziative capaci di stimolare l'associazionismo (soprattutto giovanile) e nuovi momenti di aggregazione e di socializzazione, allo scopo di rinforzare i legami di comunità e di dare senso alle pratiche orientate al civismo, ma si indica anche nell'integrazione dei vari servizi e nella loro più ampia partecipazione alla programmazione territoriale (indicata nel rapporto anche come *governance* dei servizi proprio in relazione alla volontà degli operatori, sia del pubblico, che del privato, di essere più partecipi all'interno del processo decisionale di messa a punto delle politiche locali della sicurezza, contribuendo con la propria diretta esperienza).

**Tab. 4.2 Aree di implementazione delle politiche di prevenzione dell'inciviltà** *n.casi 138*



Per quanto riguarda il tema delle inciviltà e delle azioni di riduzione da intraprendersi a livello locale, oltre un terzo degli operatori indica la necessità di un maggior sforzo educativo, sia presso le sedi scolastiche, sia nelle famiglie. A questo si accompagna una strategia di informazione e prevenzione capace di raggiungere i giovani proprio laddove si trovano e si riuniscono, indicata da oltre un quarto degli intervistati. A tutela della collettività e in funzione di prevenzione di atti incivili a danno del decoro urbano, vengono anche indicate strategie di prossimità e controllo delle aree sensibili da parte delle Forze dell'Ordine. In ultimo emerge la necessità di sviluppare forme di associazionismo e di socialità giovanile capaci di riempire il vuoto di valori civici che la gran parte degli operatori della sicurezza urbana e sociale rileva.

Occorre infine notare come, sia nel caso della devianza, che dell'inciviltà, viene data grande rilevanza all'approccio generazionale, privilegiando interventi di riduzione dell'insicurezza rivolti alla popolazione giovanile. Ogni epoca ed ogni società ha infatti una sua tematizzazione particolare del tipo deviante: al giorno d'oggi, in Italia, il giovane deviante 'per eccellenza' è in genere il giovane immigrato extracomunitario – magari marocchino o balcanico – comunque una persona che per definizione vive ai margini della società ed è ritenuta indulgere facilmente in illeciti di vario tipo. Al suo fianco troviamo nell'immaginario collettivo il 'ragazzo normale', un giovane italiano, demotivato, frustrato dalle difficoltà della vita e dalle sempre più difficili condizioni del mercato, che talvolta assume gravi comportamenti socialmente pericolosi, che si avvicina alle dipendenze o che comunque pratica una condotta di vita censurata dalla società come offensiva o indecente. I giovani sono perciò considerati 'a rischio' in quanto categoria sociale che annovera la proporzione più alta di perturbatori dell'ordine pubblico e di soggetti che intraprendono condotte di tipo deviante ed atti di inciviltà, per questo motivo l'attenzione degli operatori della sicurezza urbana e sociale, è particolarmente orientata all'implementazione di interventi capaci di venire incontro ai problemi e alle insicurezze che affliggono un sempre maggior numero di giovani anche sul territorio regionale.

Un ultimo dato interessante è quello della declinazione in chiave naturalmente integrata delle politiche suggerite per la prevenzione della fenomenologia dell'insicurezza. Le misure proposte contengono infatti una ricchezza di strumenti che indica in sé il carattere fondamentale interoperativo dei servizi della sicurezza urbana e sociale, indicazioni aliene da alcuna prevalenza di interpretazioni meramente assistenzialiste o repressive: il dato importante che le accomuna pare essere quello della necessità di un maggiore sforzo educativo ed informativo come strumento principale della prevenzione in Toscana.

#### *Identità e differenze nell'approccio dei servizi rispetto alle politiche locali di riduzione dell'insicurezza*

Pare interessante disaggregare il dato generale emerso sulle modalità e sulle aree di implementazione delle politiche locali di riduzione dell'insicurezza e riportare, per ognuno dei quattro tipi di operatori intervistati, la singola proposta di ciascuno dei servizi in questione.

**Tab. 4.1 Aree di implementazione delle politiche di prevenzione del disagio - per tipo di operatori**

<i>n. 164</i>	<b>Servizi Sociali</b>	<b>Sert</b>	<b>Terzo Settore</b>	<b>Polizia Municipale</b>
Incremento interventi socio-economici	20,6	14,9	9,5	15,1
Incremento interventi socio-sanitari	1,8	15,5	3,6	5,7
Politiche abitative	5,3	6,4	1,2	5,7
Politiche dell'educazione	12,5	18,7	14,3	11,3
Politiche del lavoro	8,9	6,4	13,1	9,4
Politiche dell'integrazione sociale	8,9	15,5	13,1	11,3
Politiche della formazione	1,8	3,2	7,1	-
Polizia di prossimità	1,8	3,2	3,6	17,0
Sviluppo di associazionismo e socialità	16,2	9,2	14,3	5,7
Incremento attività informative e preventive	20,6	3,2	8,3	9,4
Integrazione e 'governance' dei servizi	1,6	3,2	11,9	9,4
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Relativamente all'area del disagio sociale gli operatori dei servizi sociali puntano principalmente sull'incremento degli interventi di tipo socio-economico, delle attività informative-

preventive (20,6% di citazioni per entrambi) e sullo sviluppo di una nuova rete di associazionismo e socialità (16,2%). Gli operatori dei servizi per le tossicodipendenze indicano principalmente la necessità di un incremento delle politiche educative (18,7%), ma propongono anche un incremento relativamente agli interventi socio-sanitari, socio economici e di integrazione sociale (tutti citati da circa il 15% degli operatori Sert). Gli operatori del terzo settore indicano principalmente necessità di implementazione nelle politiche educative, nello sviluppo del tessuto delle associazioni, nelle politiche del lavoro e dell'integrazione sociale (per ognuno circa il 14% delle citazioni), ma anche la necessità di una maggiore integrazione e partecipazione dei vari servizi alla messa a punto delle politiche locali. Gli operatori della Polizia Municipale individuano – conformemente ai loro compiti d'istituto – la necessità di un maggior sviluppo delle forme di controllo del territorio e di polizia di prossimità (17%), ma prevedono parimenti un'intensificazione degli interventi di tipo socio-economico (15,1%), di tipo educativo e rivolti all'integrazione (questi ultimi citati da poco più di un decimo degli operatori).

**Tab. 4.2 Aree di implementazione delle politiche di prevenzione della devianza - per tipo di operatori**

<i>n. 164</i>	<b>Servizi Sociali</b>	<b>Sert</b>	<b>Terzo Settore</b>	<b>Polizia Municipale</b>
Incremento interventi socio-economici	7,4	3,8	3,7	7,7
Incremento interventi socio-sanitari	9,2	3,8	5,1	1,9
Politiche abitative	1,8	3,8	-	-
Politiche dell'educazione	20,4	26,9	24,2	15,4
Politiche del lavoro	7,4	3,8	3,7	3,8
Politiche dell'integrazione sociale	5,5	15,7	2,3	3,8
Politiche della formazione	3,7	-	6,4	-
Polizia di prossimità	7,4	11,5	11,9	40,6
Sviluppo di associazionismo e socialità	11,1	10,9	14,7	3,8
Incremento attività informative e preventive	22,4	12,1	14,7	19,2
Integrazione e 'governance' dei servizi	3,7	7,7	13,3	3,8
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Rispetto al fenomeno devianza gli operatori dei servizi sociali puntano decisamente su attività di prevenzione e di informazione e su interventi in ambito educativo (raccolgono entrambi più di un quinto delle citazioni). Anche gli operatori dei servizi per le tossicodipendenze e del terzo settore si pronunciano nella maggioranza (intorno ad un quarto delle citazioni) a favore di politiche rivolte all'educazione, ma mentre i primi sostengono la necessità di più ampi interventi per l'integrazione sociale, gli operatori del volontariato e delle cooperative sociali indicano di preferenza lo sviluppo dell'associazionismo e delle attività di informazione e prevenzione (citazioni che si attestano tutte intorno al 15%), ma ribadendo anche la necessità di una maggiore *governance* dei servizi (13,3%). Per gli operatori della Polizia Municipale assoluta rilevanza va alla polizia di prossimità (quasi la metà delle citazioni), accompagnata da azioni di tipo informativo-educativo.

Riguardo alle problematiche legate all'inciviltà, ampio risalto viene dato da tutti gli operatori (seppur con indicazioni proporzionalmente diverse) all'implementazione di attività di tipo educativo e a quelle di informazione e prevenzione. In secondo luogo vengono pure indicate politiche rivolte a stimolare l'associazionismo e la socialità ed a favorire un maggior controllo del territorio (specialmente per gli operatori della Polizia Municipale, ma anche per quelli del terzo settore).

Nonostante la diversità che era lecito attendersi nelle risposte degli intervistati di ognuno dei quattro servizi analizzati nel corso dell'indagine, si rileva un orientamento di fondo che indica una comunione d'intenti tra gli operatori della sicurezza urbana e sociale. Questo indirizzo si rivolge

principalmente nello sviluppo di una politica locale capace di riportare in primo piano il valore della cittadinanza e il senso di comunità, come fattori prioritari nella ricostruzione dei legami sociali e familiari a rinsaldare quella rete di integrazione e di fiducia, che unica, al di là dell'approfondirsi dell'odierna percezione del rischio, può restituire ai singoli attori e alla collettività, il bene pubblico sicurezza.

**Tab. 4.3 Aree di implementazione delle politiche di prevenzione delle inciviltà - per tipo di operatori**

<i>n. 160</i>	<b>Servizi Sociali</b>	<b>Sert</b>	<b>Terzo Settore</b>	<b>Polizia Municipale</b>
Incremento interventi socio-economici	6,1	-	4,3	-
Incremento interventi socio-sanitari	-	4,2	2,8	-
Politiche abitative	4,1	-	-	-
Politiche dell'educazione	24,5	41,5	40,2	33,8
Politiche del lavoro	6,1	-	2,8	-
Politiche dell'integrazione sociale	4,1	4,2	-	1,6
Politiche della formazione	4,1	-	1,4	4,6
Polizia di prossimità	8,2	8,4	12,8	23,2
Sviluppo di associazionismo e socialità	12,2	12,5	11,4	9,2
Incremento attività informative e preventive	26,5	29,2	24,3	24,6
Integrazione e 'governance' dei servizi	4,1	-	-	3,1
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

## 5. La sicurezza e il territorio: indicatori e percezione dei fenomeni

La scelta di mettere a confronto le nozioni e le azioni di settori e servizi così diversi, che operano ognuno con la propria ‘vocazione’ ed il proprio sapere esperto in favore della sicurezza nella società toscana, nasce dal riconoscimento di un modo comune di ‘sentire’ e d’interpretare le problematiche della sicurezza e quindi di un accordo di fondo sul tipo di politiche da percorrere, diffusi tra gli stessi operatori. Emerge una fondamentale convergenza nell’individuazione della fenomenologia, che pur nelle importanti sfumature dovute alla diversa impostazione dei servizi e comunque imputabile anche all’incidenza della dimensione demografica, socio-economica e alla peculiarità intrinseca delle varie realtà locali toccate dall’inchiesta, pare accomunare gli operatori intervistati al di là della complessità della materia sicurezza e dell’inevitabile riferimento sociale e valoriale cui è legata.

La volontà di attingere ad una fonte qualificata per estrarre utili spunti nella costruzione di indicatori affidabili dell’incidenza della fenomenologia dell’insicurezza a livello locale, ha evidenziato la necessità di rivolgere agli stessi operatori una serie di domande capaci di far emergere le condizioni e i fenomeni-tipo relativi al disagio sociale, alla devianza e all’inciviltà nelle diverse realtà del territorio regionale. Gli *items* sono stati raccolti dalle interviste in profondità e dalla vasta letteratura tematica sulla sicurezza e quindi sottoposti agli operatori che, nell’indicare i più funzionali nel dar conto della fenomenologia in questione, avevano comunque la possibilità di esprimerne di propri alternativi.

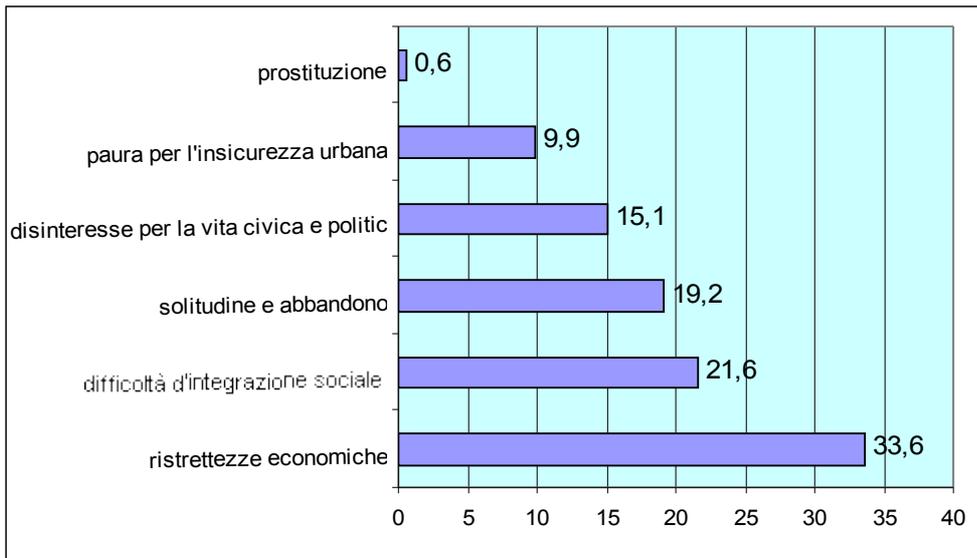
### *Gli indicatori dell’insicurezza*

Parlando degli aspetti più evidenti dell’insicurezza, come la devianza e l’inciviltà, è innanzitutto doveroso osservare come tali fenomeni non siano mai immediatamente posti in diretta connessione con il problema criminalità, ma vengono interpretati dagli intervistati, come segni di una difficoltà di adattamento e d’inserimento nel contesto sociale. Sono fattori che rimandano quindi ad una più complessa situazione di disagio sociale, che nel maturare della modernità e nel più generale logorarsi della congiuntura economica e sociale, colpisce un sempre maggior numero di cittadini, esponendo al rischio e alla vulnerabilità, le fasce più deboli e marginali della popolazione.

Il primo dei concetti messo al vaglio degli operatori per la ‘taratura’ in vista di una sua operativizzazione in funzione di indicatore statistico del fenomeno stesso, è quello di disagio sociale.

**Fig. 5.1** Gli indicatori del disagio sociale

*n.casi 164*

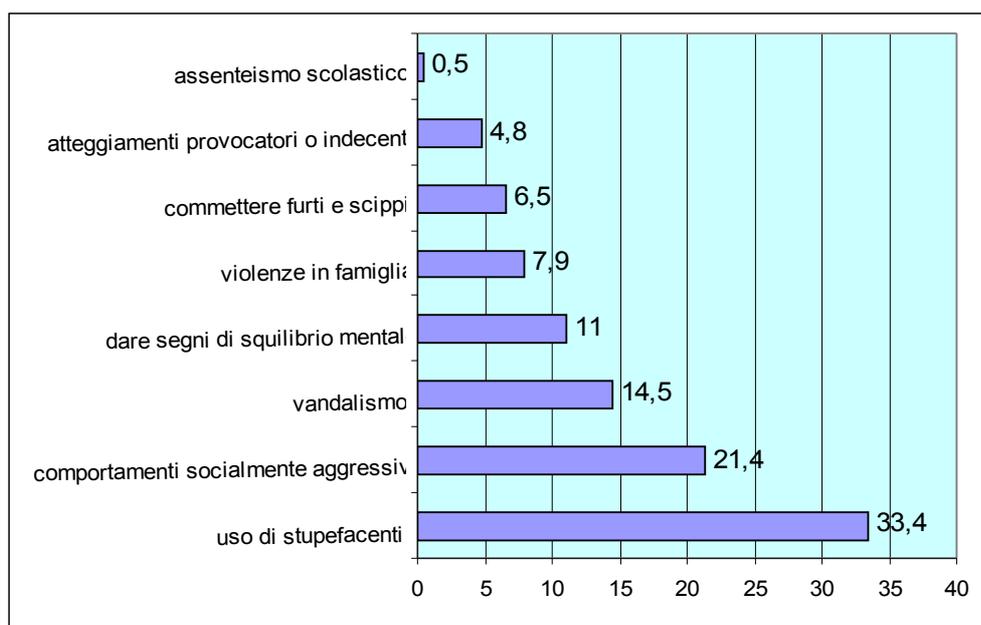


L'indicazione che emerge come prioritaria va nel senso del disagio di tipo economico, il progressivo impauperamento risulta quindi l'indicatore scelto da un terzo degli intervistati come espressione più tipica del disagio sociale. Misurare il disagio è cosa non semplice ed in questo caso gli *items* proposti vertevano sulla percezione generale delle condizioni soggettive o dei comportamenti oggettivi delle persone colpite da situazioni di disagio, più che su fenomeni tipici che potessero in qualche modo risultare caratteristici del disagio sociale stesso – condizioni che peraltro più facilmente potevano venir equivocate o male interpretate dagli intervistati stessi sotto forma di espressioni criptate di un qualche "stigma sociale". A fianco di una valutazione del disagio come difficoltà economica (incertezza che si lega alla precarietà o all'assenza del lavoro, alla difficoltà delle famiglie monoreddito, alla frustrazione dei giovani in cerca di primo impiego o degli anziani soli con basso reddito), viene proposta una coppia di *items* indicati da circa un quinto degli intervistati: la difficoltà d'integrazione sociale e le situazioni di solitudine e abbandono. Al terzo posto, ma non troppo distante, si situa il disinteresse per la vita civica e politica. La vicina compresenza di questi tre indicatori ci suggerisce che il problema integrazione sociale (declinato rispettivamente come disagio materiale, come condizione di solitudine personale e come disaffezione per il civismo) è in realtà il cardine della questione disagio sociale che in Toscana pare scaturire principalmente da situazioni di difficoltà economica e di solitudine, incidendo sulla socialità e il civismo degli individui.

Il timore per la sicurezza urbana pare invece non avere riflessi particolarmente importanti nella determinazione del disagio sociale.

**Fig. 5.2 Gli indicatori della devianza**

*n.casi 164*



La devianza è il secondo dei concetti proposti agli operatori della sicurezza urbana e sociale. In questo caso l'*item* più ricorrente è quello che indica nella tossicodipendenza il fenomeno-tipo della condizione del deviante, riportato da ben un terzo degli intervistati. L'aggressività viene evidenziata come il secondo fenomeno più rilevante, fatto che tiene conto di un ricorso sempre più frequente alla violenza e alle modalità della prevaricazione nel comportamento quotidiano (risse, minacce, liti, formarsi di bande di giovani e bullismo). Non a caso il compimento di atti vandalici viene indicato proprio come il terzo fenomeno che si candida a rappresentare la devianza in ordine d'importanza – ed a riprova dell'incidenza quotidiana dell'aggressività, anche se in posizione più defilata, in questo ventaglio di risposte si trova anche un accenno alle violenze in ambito domestico.

L'atteggiamento criminale *tout court*, quale quello rappresentato dalla violazione alla sicurezza personale e alla pace della comunità locale perpetrato da parte di chi commette furti e scippi, viene inserito nella tipologia degli indicatori della devianza solo agli ultimi posti.

**Tab. 5.1 Devianza - fenomeni in aumento (tre possibili risposte) n.casi 164**

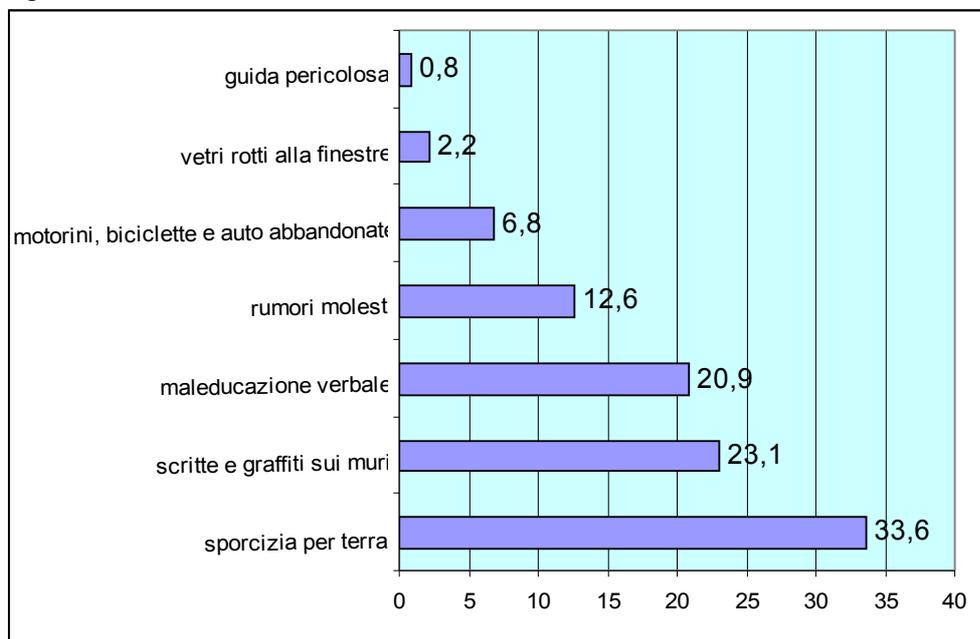
Nessun aumento rilevato	13,9
Consumo di stupefacenti	23,0
Consumo di alcoolici	6,6
Furti e scippi	9,1
Atteggiamenti provocatori o indecenti	3,8
Segnali di squilibrio mentale	6,2
Aggressività	18,7
Vandalismo	12,5
Violenze in famiglia	6,2
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>

Dinanzi alla richiesta di indicare quali fossero i fenomeni della devianza in aumento sul proprio territorio, tra quelli proposti nel ventaglio di indicatori individuato, ancora una volta gli operatori, hanno fatto riferimento al consumo di stupefacenti e all'aggressività. Soprattutto il problema della tossicodipendenza preoccupa la maggioranza degli intervistati: è un problema che appare decisamente multiforme e che investe indifferentemente tutti i tipi di dipendenze, coinvolgendo consumatori di droghe sintetiche, pesanti e leggere, fino a giungere alla patologia dell'alcoolismo.

A fianco di queste considerazioni appare interessante rilevare come una parte minoritaria del campione non rilevi alcun segno dell'incremento delle varie forme di devianza, all'interno del territorio in cui svolge il proprio incarico.

**Fig. 5.3 Gli indicatori dell'inciviltà**

*n.casi 160*



Infine l'attenzione è stata posta sulla categoria di atteggiamenti e di fenomeni che vengono indicati con l'etichetta di inciviltà. Questo terzo concetto, lo si è visto anche dalle risposte alle interviste della fase esplorativa, appare di meno facile connotazione e difatti hanno contribuito alla sua 'messa a punto' in guisa di indicatore, un numero leggermente minore di operatori.

Il riferimento principale all'inciviltà viene indicato nella situazione di degrado progressivo di certe zone delle città e dei paesi: più di un terzo degli intervistati lo avverte nella sporczia delle strade (rifiuti, deiezioni di cani, scarsa manutenzione e nettezza del verde e dei marciapiedi), ma anche nella comparsa di scritte e graffiti sui muri, che denunciano un'incuria strisciante nella manutenzione degli edifici e adombrano una scarsa sorveglianza da parte delle Forze dell'Ordine e un crescente disinteresse per il pubblico decoro da parte degli stessi cittadini. La maleducazione verbale, citata come terzo fenomeno-tipo da un quinto degli intervistati, è la riprova del diffondersi di un atteggiamento civicamente debole e dello sfilacciarsi del sentimento di comunità. Sotto accusa in questo caso sono le agenzie educative (ma anche la stessa famiglia) che non riescono a trasmettere il giusto valore della solidarietà e della cittadinanza.

**Tab. 5.2 Inciviltà - fenomeni in aumento (tre possibili risposte) n.casi 158**

Nessun aumento rilevato	27,8
Vetri rotti alle finestre	0,5
Sporczia per terra	21,9
Scritte e graffiti sui muri	11,7
Abbandono di bici, auto e motorini	2,5
Rumori molesti	6,9
Maleducazione	10,7
Danneggiamenti	14,5
Indifferenza per il prossimo	3,7
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>

Considerando il territorio nel quale svolgono il proprio incarico, gli intervistati hanno segnalato un aumento dell'inciviltà che riguarda principalmente l'incuria a livello urbano localizzata soprattutto nei centri storici (presenza di sporcizia per terra, danneggiamenti a beni di uso pubblico – cabine del telefono, fermate dell'autobus, cassonetti per i rifiuti – presenza di scritte e graffiti sui muri) ed in secondo luogo la maleducazione sempre più diffusa tra la gente di ogni età, sia verbale, sia comportamentale (ma anche l'indifferenza per il prossimo può essere accostata a questa percezione che segnala un più generale decadimento del civismo e del rispetto altrui).

Confortante la relativamente elevata percentuale di risposte, riportata da più di un quarto degli operatori, che non segnala aumenti di rilievo nel diffondersi locale delle inciviltà.

In ultima analisi, si candidano in qualche modo a rappresentare la fenomenologia dell'insicurezza: le ristrettezze e le difficoltà in ambito economico (espressione di disagio sociale), il consumo di stupefacenti (per la devianza) e la sporcizia in strada (tra le inciviltà). Questi tre indicatori, espressione ognuno di oltre un terzo del campione intervistato, possono essere utilizzati per rilevare la percezione generale dell'assetto e della diffusione dei tre fenomeni a livello locale, in modo da ottenere un quadro sintetico della fenomenologia dell'insicurezza ed una prima impressione dello 'stato di salute' sociale del territorio.

### *La percezione dei fenomeni*

La percezione della diffusione della fenomenologia dell'insicurezza a livello locale che viene fornita dagli intervistati, evidenzia l'immagine di un quadro abbastanza deteriorato degli aspetti della sicurezza sociale e della socialità in Toscana. In primo piano si trovano fenomeni la cui presenza rimanda ad un indebolimento della rete di *welfare* e delle condizioni socio-economiche generali, piuttosto che ad un aumento del dato delinquenziale. Questo consente di dire che ad influenzare negativamente la fenomenologia dell'insicurezza in Toscana, è in primo luogo la difficile contingenza della congiuntura socio-economica generale e non una maggiore attività criminale. È la stessa rappresentazione dei tre fenomeni analizzati poc'anzi a suggerire questa interpretazione: il disagio sociale viene difatti ricondotto dagli intervistati a difficoltà di tipo economico o di integrazione sociale e non a particolari paure per l'insicurezza urbana o per la penetrazione della malavita nel tessuto locale; la devianza è messa principalmente in relazione alla tossicodipendenza come episodio di sofferenza personale e non riferita allo spaccio, alle violenze e ai furti; le inciviltà segnalano prima di tutto il dato della cattiva educazione (sporcizia per terra e scritte sui muri) e non un atteggiamento capace di costituire una pericolosa anticamera alla delinquenza vera e propria. La fenomenologia dell'insicurezza prende quindi in Toscana una declinazione di tipo 'sociale', abbastanza distante dal riferimento tipico della sicurezza urbana che generalmente rinvia al 'rischio criminalità'.

**Tab. 5.3 La percezione locale di gravità della fenomenologia dell'insicurezza**

	<b>Disagio sociale</b> <i>n.casi 164</i>	<b>Devianza</b> <i>n.casi 164</i>	<b>Inciviltà</b> <i>n.casi 160</i>
Molto grave	6,1	2,5	6,3
Abbastanza grave	54,6	63,8	46,1
Poco grave	35,6	32,5	43,8
Per niente grave	3,7	1,2	3,8
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Il livello di disagio sociale denunciato dagli operatori, supera la soglia di attenzione nel 53% delle interviste, i casi in cui si attesta un livello molto elevato di disagio sociale, rappresentano inoltre il 6%, in buona sostanza il livello raggiunto localmente dal disagio sociale, rappresenta una situazione di una qualche gravità per la maggioranza del campione. Approfondendo l'analisi del

disagio lungo la dimensione del locale aggregando i risultati per area vasta, si scopre che le aree più colpite sono quella Nord-Ovest e di seguito quella Centrale, nell'area Meridionale la situazione del disagio sociale risulta sensibilmente meno grave.

**Tab. 5.4 La percezione locale di gravità del disagio sociale - aggregazione per area vasta** *n.casi 164*

	Centro	Sud	Nord-Ovest
Molto grave	5,4	5,0	7,6
Abbastanza grave	57,1	47,5	56,1
Poco grave	32,1	42,5	34,8
Per niente grave	5,4	5,0	1,5
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Una soglia di attenzione di analogo livello viene individuata per la diffusione della devianza. Oltre il 60% degli intervistati ritiene che essa sia un fenomeno localmente abbastanza grave, mentre solo una percentuale ridotta ritiene che il livello di gravità della devianza sia oggettivamente elevato. Anche in questo caso, la maggioranza del campione, individua nella devianza condizioni significative di gravità locale concentrate principalmente nella zona costiera dell'area Nord-Ovest.

**Tab. 5.5 La percezione locale di gravità della devianza - aggregazione per area vasta** *n.casi 164*

	Centro	Sud	Nord-Ovest
Molto grave	3,6	5,0	-
Abbastanza grave	58,9	55,0	72,7
Poco grave	33,9	40,0	27,3
Per niente grave	3,6	-	-
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

L'inciviltà pare non rappresentare un livello di problematicità altrettanto critico. I giudizi degli intervistati espressi a riguardo di questo fenomeno, sono equamente divisi tra coloro che lo considerano abbastanza grave e coloro che non considerano preoccupante il suo grado di diffusione. Resta comunque importante il dato che vede quasi il 50% del campione denunciare un certo grado di gravità dell'inciviltà sul proprio territorio. A livello di area vasta, le zone più colpite da inciviltà paiono essere quella Nord-Ovest (con più del 10% di situazioni urbane denunciate come molto gravi) e quella Sud, mentre nell'area metropolitana centrale i casi di inciviltà raggiungono appena il 40% delle citazioni.

**Tab. 5.6 La percezione locale di gravità delle inciviltà - aggregazione per area vasta** *n.casi 160*

	Centro	Sud	Nord-Ovest
Molto grave	3,7	2,6	10,6
Abbastanza grave	37,0	56,4	48,5
Poco grave	51,9	35,9	40,9
Per niente grave	7,4	5,1	-
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Questi fenomeni non sono però mere etichette, rappresentano invece il travaglio e la condizione di disagio di una moltitudine di persone che si trovano a subire il peso di queste condizioni dell'insicurezza, che siano attori attivi di condotte devianti o che siano soggetti che passivamente le subiscono. Elemento importante nell'implementazione delle politiche integrate per la sicurezza è quindi quello della valutazione e dell'individuazione delle categorie a rischio per

un'opportuna azione territoriale. Proprio questo è stato infatti il tema di una delle domande rivolte agli operatori della sicurezza urbana e sociale: individuare coloro che commettono oppure subiscono tali condotte, in una parola individuare le categorie di persone, che fenomeno per fenomeno, rappresentano i poli opposti della condizione dell'insicurezza.

**Tab. 5.7 Le categorie vittime del disagio sociale** *n.casi 164*

Prostitute	1,2
Tossicodipendenti	2,8
Immigrati	15,1
Adolescenti	14,4
Giovani	23,8
Anziani	25,0
Donne	0,4
Emarginati	13,7
Disabili	2,8
Nomadi	0,4
Senza fissa dimora	0,4
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>

Riguardo al disagio sociale gli operatori evidenziano in primo luogo una sofferenza particolare di anziani e giovani (segnalata da circa un quarto degli intervistati), mentre in secondo luogo sono citati gli immigrati (soprattutto quelli irregolari), gli adolescenti e gli emarginati. A quest'ultima categoria appartiene un mondo variegato di soggetti in condizione di sofferenza, dai 'poveri' *tout court* alle famiglie monoreddito, ai veri e propri *drop out* della società.

Per quanto riguarda il tema della devianza, si possono mettere a confronto coloro che subiscono la devianza, con coloro che, portatori di una condotta deviante, la commettono. Tra le categorie soggette alla devianza si trovano giovani e giovanissimi (più del 37% complessivo di citazioni) ed anziani, come dire i soggetti meno protetti e meno autonomi nella nostra società, ma anche un riferimento importante alla collettività nel suo complesso (27%), sul cui insieme si riflette, in ultima analisi, il peso dei comportamenti devianti. Tra gli attori attivi della devianza troviamo invece al primissimo posto i giovani (indicati da oltre la metà del campione) che, se sommati ai giovanissimi, ottengono ben oltre i due terzi delle citazioni complessive. Anche la categoria degli immigrati viene indicata come soggetto attivo della devianza (14,5%), trattandosi per la maggior parte di giovani migranti, si giunge ad una forte rappresentazione del dato generazionale come principale motore della condotta deviante.

**Tab. 5.8 Le categorie della devianza** *n.casi 164*

	<b>Vittime</b>	<b>Offensori</b>
Tossicodipendenti	-	3,1
Immigrati	2,5	14,5
Adolescenti	18,9	15,0
Giovani	18,4	54,6
Anziani	22,4	-
Donne	4,6	-
Emarginati	-	5,1
Disabili	0,5	-
Senza fissa dimora	-	0,5
Collettività	27,5	7,2

<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
-------------	-------------	-------------

A proposito delle inciviltà, il peso maggiore di questo fenomeno pare gravare direttamente sulla collettività, su chi quotidianamente vive e lavora in un contesto degradato (quasi i due terzi degli operatori paiono essere di questo avviso), mentre gli attori attivi dell'inciviltà sono ancora una volta i giovani e i giovanissimi, che insieme raccolgono quasi i due terzi delle citazioni. Un quinto degli operatori insiste sul ruolo della collettività nel suo insieme nella diffusione delle inciviltà, principalmente per la passività di fronte al manifestarsi di questi fenomeni.

**Tab. 5.9 Le categorie dell'inciviltà** *n.casi 160*

	<b>Vittime</b>	<b>Offensori</b>
Tossicodipendenti	0,6	1,7
Immigrati	2,5	9,5
Adolescenti	7,3	15,6
Giovani	3,0	47,5
Anziani	18,3	0,5
Donne	1,3	-
Emarginati	3,6	4,5
Disabili	1,3	-
Senza fissa dimora	-	1,7
Collettività	64,6	19,0
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Una considerazione particolare in questo quadro, la meritano però i giovani, una delle componenti della società che appare maggiormente a rischio, sia per via di un'intrinseca maggiore vulnerabilità, sia per via del ruolo dei giovani stessi che, come si è visto, risultano essere una categoria sensibile della devianza. Essere giovani significa essere all'inizio di un percorso che si appropria alla dimensione adulta, significa perciò essere soprattutto in uno stato di delicata transizione in cui la precarietà per l'acquisizione di un nuovo ruolo sociale – e le attuali incerte contingenze lo confermano e lo esasperano – rende il soggetto più esposto ai rischi ed intrinsecamente meno sicuro, per certi versi ancora esposto a tutte le ambiguità di un'età non pienamente matura, ma con sulle spalle la responsabilità e la necessità di realizzarsi al più presto come adulto e quindi come cittadino a pieno titolo. Con l'uscita dalla casa paterna ciò corrisponde alla necessaria stabilità del lavoro e alla riuscita nella professione, alla soluzione della questione abitativa e alla creazione di un nuovo nucleo familiare indipendente, con tutte le difficoltà del caso di chi si trova a 'sperimentarsi' come attore autonomo in una società sempre più complessa. Questo il primo punto della 'rischiosità' della condizione giovanile.

Il secondo punto riguarda invece il lato esattamente opposto della questione: quindi non più il giovane come individuo soggetto al rischio, ma come vero e proprio attore del rischio. La stereotipizzazione del giovane in quanto soggetto attivo del disordine sociale, è una costante negli approcci criminologici e psicologici, opinione largamente diffusa presso la popolazione stessa e le istituzioni, che d'altronde trova conferma oggettiva nelle statistiche sulla devianza. Questa stessa indagine conferma come i giovani siano i responsabili nella metà dei casi di comportamenti devianti e incivili, quota che ascende ad oltre i due terzi se ai giovani si sommano giovanissimi e adolescenti. I fattori diversi che spingono il giovane a praticare una condotta deviante o sono soprattutto inerenti il versante della personalità (modelli interiorizzati, valutazione della propria adeguatezza), del condizionamento ambientale (efficacia delle agenzie educative e della socializzazione, condizioni sociali, vissuto personale e rappresentazioni della società) e del comportamento sociale (devianza come forma di comunicazione, come pratica di deresponsabilizzazione, come risposta alla valutazione dell'efficacia della propria azione nell'ambito della società), per cui quello della condotta giovanile si configura come un fenomeno

complesso, la cui natura psico-sociale in qualche modo evidenzia nel dato generazionale, la categoria sociale che è al contempo oggetto e soggetto del rischio e della vulnerabilità.

### *Lo stato della sicurezza a livello locale*

Il livello del rischio per la sicurezza, in una sua rappresentazione complessiva territoriale, è orientato alla stabilità, un dato che ad una prima lettura conferma l'assetto del rischio emerso dall'indagine precedente. In realtà, le situazioni locali in cui lo stato del rischio viene dichiarato in aumento, si sono moltiplicate, passando dal 27,8% al 38,1%, con un incremento di più del 10% dei casi. Probabilmente gli alti livelli di disagio sociale e di devianza rilevati in questa indagine, hanno pesato sulla percezione locale del rischio, facendola evidentemente levitare.<sup>4</sup>

**Tab. 5.10 La percezione dell'andamento del rischio**

*(come giudica essere mutato negli ultimi due anni il livello di rischio nella zona presso cui svolge il proprio incarico - n.casi 164)*

Nettamente aumentato	3,1
Leggermente aumentato	35,0
Stabile	50,9
Leggermente diminuito	9,8
Nettamente diminuito	1,2
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>

**Tab. 5.11 La percezione dell'andamento del rischio - aggregazione per area vasta**

*(come giudica essere mutato negli ultimi due anni il livello di rischio nella zona presso cui svolge il proprio incarico - n.casi 164)*

	<b>Centro</b>	<b>Sud</b>	<b>Nord-Ovest</b>
Nettamente aumentato	3,6	2,5	3,0
Leggermente aumentato	28,6	32,5	40,9
Stabile	58,9	42,5	50,1
Leggermente diminuito	8,9	20,0	4,5
Nettamente diminuito	-	2,5	1,5
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Tab. 5.12 La percezione dell'andamento del rischio - aggregazione per dimensione demografica**

*(come giudica l'attuale livello di sicurezza nella zona presso cui svolge il proprio incarico - n.casi 164)*

	<b>oltre 50.000</b>	<b>20.000-50.000</b>	<b>10.000-20.000</b>	<b>sotto 10.000</b>
Nettamente aumentato	7,0	-	3,4	-
Leggermente aumentato	40,4	30,2	37,9	27,6
Stabile	42,1	62,8	44,8	57,6
Leggermente diminuito	8,8	4,7	13,8	15,2

<sup>4</sup> “Nelle opinioni di oltre la metà degli intervistati si registra, nel corso degli ultimi due anni, una situazione di sostanziale stabilità nel livello di rischio per la sicurezza dei cittadini. Laddove si percepiscono mutamenti, la propensione è tuttavia più spesso volta ad indicare un leggero aumento del rischio” (L.G. Baglioni, *La gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana*, Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza, Regione Toscana, Firenze, 2004, p. 7). La rilevazione cui il commento si riferisce è stata effettuata agli inizi dell'anno 2003. Allora l'assetto del rischio risultava *leggermente aumentato* nel 24,2% dei casi e *nettamente aumentato* nel 3,6% dei casi, secondo le risposte fornite da sindaci, assessori alla sicurezza e responsabili della Polizia Municipale.

Nettamente diminuito	1,8	2,3	-	-
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Segnatamente il rischio pare essere aumentato nell'area vasta Centrale e per quella di Nord-Ovest, ovvero per tutta quella lunga fascia settentrionale di insediamenti e produzioni collegata dal fiume Arno, che unisce l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia con la metropoli costiera. Di diminuzione si parla invece per l'area vasta Meridionale, ribaltando in parte il quadro rilevato nell'indagine precedente.<sup>5</sup> Le città maggiori sono poi quelle soggette ad un maggior aumento del rischio (rilevato in quasi la metà dei casi), ma anche in quelle della fascia intermedia (tra 10.000 e 20.000 abitanti) si registra un certo incremento (intorno al 40% dei casi). Una diminuzione consistente si avverte nel caso delle città minori, segnalate al contrario nella precedente indagine come le più colpite dall'incremento di questo fenomeno. Il rischio si conferma quindi come un aspetto tipico del mondo urbano, dove la densità e la solitudine divengono paradossalmente le due facce della stessa medaglia: densità demografica e densità del rischio, solitudine come difficoltà d'integrazione sociale e come percezione d'abbandono, evocate dall'incalzare di fenomeni (come la disoccupazione, la paura della criminalità, del diverso, dell'immigrato) che paiono rendere il singolo sempre più vulnerabile.

L'aumento del rischio e dei fenomeni devianti, può venir ricondotto non solo a situazioni di disagio sociale, ma derivare anche da una rinnovata azione della criminalità organizzata, che può riuscire a sfruttare situazioni di sofferenza locale allo scopo di ampliare il proprio bacino di illegalità. La risposta degli operatori a questo interrogativo è un chiaro no, anche se si intravedono zone dove il collegamento tra l'incremento dei fenomeni devianti e l'incidenza della grande criminalità, appare più presente. L'area dove questo legame si fa più visibile è soprattutto quella della costa toscana, e in maniera meno evidente nell'area vasta Meridionale. È soprattutto nelle città maggiori che si avverte un legame tra amplificarsi dei fenomeni devianti e criminalità organizzata (rilevata in un quinto dei casi), ma tale percezione decresce al diminuire delle dimensioni dell'abitato.

**Tab. 5.13 Incidenza della criminalità organizzata - aggregazione per area vasta**

*(l'aumento della fenomenologia dell'insicurezza nella zona presso cui svolge il proprio incarico può essere stato determinato da una maggiore incidenza e capacità d'azione della criminalità organizzata - n.casi 164)*

	Centro	Sud	Nord-Ovest
Si	12,0	16,1	18,4
No	88,0	83,9	81,6
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Tab. 5.14 Incidenza della criminalità organizzata - aggregazione per dimensione demografica**

*(l'aumento della fenomenologia dell'insicurezza nella zona presso cui svolge il proprio incarico può essere stato determinato da una maggiore incidenza e capacità d'azione della criminalità organizzata - n.casi 164)*

	oltre 50.000	20.000-50.000	10.000-20.000	sotto 10.000
Si	20,9	17,1	11,5	7,7
No	79,1	82,9	88,5	92,3
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Lo stato della sicurezza generale, nonostante il segnalato aumento del rischio pare essere invece decisamente buono, solo una quota di poco superiore ad un decimo degli operatori intervistati segnala situazioni di scarsa sicurezza. In questo quadro l'area relativamente meno sicura si rivela essere quella della metropoli costiera seguita da quella Meridionale. Più insicure, coerentemente con l'andamento della rischiosità percepita, risultano essere anche le città maggiori e

<sup>5</sup> "Si nota come la percezione di una diminuzione del rischio sia più frequente nell'area Centrale. Più spesso nell'area Meridionale gli attori istituzionali parlano di stabilità o di accentuazione del rischio, mentre l'area Nord-Ovest si pone a metà strada tra le condizioni segnalate presso le altre aree"(L.G. Baglioni, *La gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana*, Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza, Regione Toscana, 2004, p. 8).

i capoluoghi (complessivamente un quinto tra queste sono segnalate come poco sicure, ma mai in nessun caso si giunge a segnalare situazioni di massima gravità), mentre non si rilevano differenze notevoli nell'assetto della sicurezza delle altre fasce urbane.

**Tab. 5.15 La percezione del livello di sicurezza**

*(come giudica l'attuale livello di sicurezza nella zona presso cui svolge il proprio incarico - n.casi 164)*

Per niente sicura	-
Poco sicura	11,0
Abbastanza sicura	81,6
Molto sicura	7,4
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>

**Tab. 5.16 La percezione del livello di sicurezza - aggregazione per area vasta**

*(come giudica l'attuale livello di sicurezza nella zona presso cui svolge il proprio incarico - n.casi 164)*

	<b>Centro</b>	<b>Sud</b>	<b>Nord-Ovest</b>
Per niente sicura	-	-	-
Poco sicura	10,7	7,5	13,6
Abbastanza sicura	78,6	85,0	81,8
Molto sicura	10,7	7,5	4,5
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Tab. 5.17 La percezione del livello di sicurezza - aggregazione per dimensione demografica**

*(come giudica l'attuale livello di sicurezza nella zona presso cui svolge il proprio incarico - n.casi 164)*

	<b>oltre 50.000</b>	<b>20.000-50.000</b>	<b>10.000-20.000</b>	<b>sotto 10.000</b>
Per niente sicura	-	-	-	-
Poco sicura	19,3	7,0	6,9	6,1
Abbastanza sicura	75,4	88,4	79,3	84,8
Molto sicura	5,3	4,6	13,8	9,1
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Pare infine importante rilevare come la percezione di una maggior gravità rilevata nei fenomeni del disagio sociale, della devianza e in minor misura dell'inciviltà, seppur collegabile con un certo grado di aumento nel livello di rischio registrato negli ultimi anni, non corrisponde e non crea condizioni oggettive di maggiore insicurezza a livello locale. Difatti la valutazione della più ampia maggioranza del campione a riguardo del territorio nel quale si trova a vivere ed operare, è orientata a considerare la propria zona come molto o abbastanza sicura (quasi il 90% degli intervistati). Questo indica semmai un mutamento qualitativo nella percezione del rischio, che al di là del livello di sicurezza oggettivamente riscontrato sul territorio, crea le condizioni per una maggiore sensibilità ed esposizione alle condizioni, vecchie e nuove, della vulnerabilità. Il rischio quindi non viene declinato solo nei termini tradizionali dell'esposizione alla criminalità, ma anche come condizione di difficoltà economica, di integrazione sociale e di incertezza personale.

## 6. L'emersione della vulnerabilità sociale

La scelta di mettere a confronto settori e servizi così diversi, che operano ognuno con la sua 'vocazione' ed il suo sapere esperto in favore della sicurezza nella società toscana – sicurezza che, come risulta dal taglio del rapporto, viene intesa nel suo significato più ampio – nasce dall'esigenza di verificare l'esistenza e la praticabilità di un coordinamento dell'azione di questi operatori, in particolare nel momento della lettura dei fenomeni e della definizione degli indirizzi d'intervento. Questa esigenza è espressa dagli stessi operatori intervistati che auspicano l'istituzionalizzazione di una collaborazione, che se già esiste a livello informale, vorrebbero veder realizzata secondo forme più consone agli obiettivi della sicurezza territoriale, anche in vista di un coordinamento e di una razionalizzazione delle risorse disponibili presso i vari servizi.

Analoghe considerazioni emergono del resto anche dalla precedente indagine sulla *Gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana*, nella quale i responsabili della Polizia Municipale, hanno indicato nelle pratiche di coordinamento interistituzionale l'intervento più utile a livello locale per la lotta e il controllo del crimine. Nella stessa indagine, peraltro, la tendenza al coordinamento tra le Forze dell'Ordine emerge come un dato in aumento, così come risulta incrementato, anche se in misura meno accentuata, il coordinamento tra la Polizia Municipale e gli altri servizi comunali. Di particolare importanza pare quindi il richiamo alla necessaria dimensione istituzionale nella risposta al rischio, dell'enfasi posta sulle conseguenze delle carenze organizzative e sulla chiarezza nei rapporti tra servizi diversi, ma anche nell'indicazione generale nei confronti della prevenzione sociale verso la tutela e lo sviluppo della cultura della legalità.

### *Un 'comune sentire' per la sicurezza in Toscana*

Una riflessione preliminare, posta a monte di un qualsiasi progetto d'integrazione delle risorse della sicurezza in Toscana, riguarda l'esistenza di un modo comune di 'sentire' e d'interpretare le problematiche della sicurezza e quindi l'esistenza di un accordo di fondo sul tipo di politiche da percorrere, diffusi tra gli operatori. Emerge anche in questo caso una fondamentale convergenza che, pur nelle importanti sfumature dovute alla diversa impostazione dei servizi e comunque imputabile anche alla dimensione demografica e alla peculiarità delle varie realtà locali toccate dall'inchiesta, pare accomunare gli operatori intervistati al di là della complessità della materia sicurezza e dell'inevitabile riferimento sociale cui è legata.

Innanzitutto, parlando degli aspetti più evidenti della sicurezza, come la devianza e l'inciviltà, tali fenomenologie non vengono mai immediatamente poste in diretta connessione con il problema criminalità, ma vengono interpretate come segni di una difficoltà di adattamento e d'inserimento nel contesto sociale. Sono fattori che rimandano quindi ad una più complessa situazione di disagio, che nel maturare della modernità e nel più generale logorarsi della congiuntura economica e sociale, colpisce un sempre maggior numero di cittadini. Questo espone al rischio devianza, e contemporaneamente ad un aumento dell'insicurezza, le fasce più deboli e marginali della popolazione, anche in Toscana.

Gli operatori concordano quindi sulla necessità di implementare politiche più efficaci di prevenzione sociale con lo scopo di ristabilire una più alta soglia di sicurezza a vantaggio dell'intera collettività, piuttosto che puntare su politiche di repressione che tamponano gli effetti del rischio senza colpirne le reali cause. Le politiche di prevenzione naturalmente hanno un taglio diverso che identifica la differenza tra i compiti istituzionali dei servizi incaricati della sicurezza urbana e dei servizi addetti alla sicurezza sociale. Per questi ultimi prevenzione significa un lavoro di tipo socio-psico-sanitario diretto alla tutela dei soggetti a rischio secondo tre diverse modalità: quella della

prevenzione primaria con l'obiettivo di non far insorgere il problema, quella secondaria con lo scopo d'individuare precocemente i fattori di rischio e quindi intervenire rapidamente e quella terziaria che rappresenta invece la cura vera e propria. Naturalmente è sulle prime due modalità d'intervento che gli operatori della sicurezza sociale contano per un'effettiva efficacia delle politiche di prevenzione. Queste devono dar luogo ad un meccanismo capace di azionarsi tempestivamente per lenire e prevenire il disagio e così scongiurare dinamiche devianti che approfondiscano il rischio a livello individuale e sociale. Per gli operatori della sicurezza urbana la prevenzione è declinata soprattutto nel senso di un maggior controllo del territorio da realizzarsi anche grazie all'implementazione del modello della polizia di prossimità, che consente un maggior contatto tra operatori e cittadini e riesce a vincere quella che può essere definita come la 'diffidenza' per la divisa. L'instaurazione di questo modo nuovo di rapportarsi con il territorio permette alle Forze dell'Ordine di operare una prevenzione mirata ed al contempo di diffondere una rassicurazione sociale che nasce da una maggiore presenza e visibilità degli operatori della sicurezza urbana.

Approfondendo la tendenza generale verso la scelta di un orientamento preventivo, e vagliando le diverse soluzioni proposte per l'implementazione a livello locale da parte degli operatori dei quattro servizi, un ulteriore dato di interesse è quello della ricchezza di strumenti operativi indicati e della loro declinazione in chiave integrata, così come viene suggerito dall'analisi delle risposte. Le misure proposte per la prevenzione della fenomenologia dell'insicurezza contengono infatti un orientamento e una varietà che indica in sé il carattere necessariamente interoperativo dei servizi della sicurezza urbana e sociale. Un indirizzo comune sorge però dalle molte proposte degli operatori ed è quello della necessità di un maggiore sforzo nell'attività educativa, a scuola e in famiglia, e nell'attività informativa, da parte delle istituzioni, come strumento principale della prevenzione in Toscana, coerentemente con lo sviluppo di una politica locale capace di riportare in primo piano il civismo e il senso di comunità, per la costruzione del bene pubblico sicurezza.

È inoltre significativo ricordare come la variabile dimensionale o il posizionamento per area vasta del comune, non influisce sulle intenzioni più generali degli operatori verso l'affinamento e l'adozione di forme concrete di prevenzione e coordinamento. Ovunque vengono rilevate come cardinali la volontarietà della collaborazione e la buona conoscenza e la fiducia nel rapporto tra gli operatori come meccanismi spontanei di un coordinamento che istituzionalmente non viene supportato a sufficienza. La definizione delle competenze dei diversi servizi, la previsione di modelli operativi condivisi e di momenti comuni di interscambio e valutazione delle misure adottate, sono necessità che accomunano, con sfumature non troppo dissimili, gli operatori della sicurezza a qualsiasi livello del locale, dalla grande città alla piccola realtà rurale. La convergenza di atteggiamenti verso i fenomeni generatori (o frutto) di insicurezza va quindi oltre il semplice 'comune sentire', orientando i principi d'intervento dei diversi settori che, anche a detta degli stessi operatori, necessita di molti approfondimenti cooperativi per trasformarsi in una concreta e fattiva collaborazione.

### *Il quadro della sicurezza territoriale e l'emergere della vulnerabilità sociale*

Dalla comparazione ragionata delle interpretazioni che gli operatori della sicurezza urbana e sociale intervistati, danno dei diversi fenomeni e delle diverse questioni toccate dall'indagine – questioni e dinamiche che sono l'oggetto quotidiano della loro attività – emerge il quadro della sicurezza territoriale a livello regionale. Tale quadro è inerente alla rappresentazione dei problemi della sicurezza e all'autodefinizione in termini di ruolo sociale e professionale fatta propria dai diversi operatori. Appare evidente che in assenza di una percezione dei problemi, dei ruoli e delle modalità operative che sia coerente e condivisa, ogni azione risulterebbe difficile già nella sua

articolazione, prima ancora che nella condotta operativa e nel coordinamento istituzionale in vista del raggiungimento dell'obiettivo.

Riguardo alle differenze rilevabili all'interno del campione dell'indagine è bene sottolineare che seppure il fattore comune a tutti i diversi tipi di operatori intervistati sia rintracciabile nell'attività di prevenzione, Polizia Municipale, Polizia di Stato e Carabinieri sono orientati anche al controllo e alla repressione, mentre servizi sociali, servizi per la tossicodipendenza e volontariato sociale mirano all'azione pedagogica e alla riduzione del danno. La diversità nell'approccio alla questione sicurezza propria di questi ultimi, emerge segnatamente nella maggiore complessità delle risposte offerte dagli operatori della sicurezza sociale. Naturalmente una certa varietà nelle rappresentazioni era già stata prevista in fase d'istruzione della ricerca, proprio in ragione delle diverse vocazioni funzionali e delle distinte logiche operative proprie dei servizi analizzati, ma rimane pur sempre la necessità d'individuare un punto di raccordo che faccia da cornice di riferimento e che consenta un'interpretazione condivisa dei ruoli operativi, delle competenze e degli obiettivi della sicurezza, avvicinando quindi le rappresentazioni del quadro cognitivo fornite dagli operatori della sicurezza urbana e sociale.

Il dato che emerge come peculiare e che accomuna il tenore di tutte le interviste, al di là delle differenze di approccio alle questioni che rimandano alle specificità del contesto locale sociale e operativo ed alle innegabili differenze di ruolo e istituzionali, è il riferimento alla percezione di una diffusa e generalizzata condizione d'incertezza e di vulnerabilità a livello territoriale. L'attuale fase congiunturale, caratterizzata da un progressivo e generale deterioramento delle condizioni socio-economico, incide profondamente sul tessuto locale e familiare, consumando rapidamente le risorse individuali, sia di natura psicologica, che materiale, attivate per garantire la continuità del benessere e della sicurezza e quindi principio motore della vitalità della società civile.<sup>6</sup> In altre parole, tutti gli operatori intervistati segnalano coerentemente come l'indebolirsi delle aspettative personali, incida negativamente rispetto alla capacità del mantenimento del proprio status sociale, contribuendo a creare un clima di aspettative decrescenti e un senso generalizzato di sfiducia e di vulnerabilità che si ripercuote sugli atteggiamenti individuali, sulle relazioni sociali e sulla condotta civicamente orientata.

La vulnerabilità sociale diviene quindi il fattore comune che unisce l'interpretazione degli operatori della sicurezza urbana e sociale come elemento generatore e causa prima dell'insicurezza. La vulnerabilità rispecchia quindi quella situazione in cui il cittadino vede indebolirsi in modo progressivo la propria condizione sociale e il proprio status personale, in seguito a processi che si sottraggono quasi totalmente alla sua capacità di controllo e rispetto ai quali egli non ha alcuna possibilità di sottrarsi.<sup>7</sup> Il riapparire per ampie fasce di famiglie e nelle aree più floride del paese del 'rischio povertà' e l'approfondirsi della fragilità percepita nelle conquiste del *welfare*, rende in parte desuete le considerazioni pur recenti sul superamento di un modello di *welfare* attuariale – fondato cioè su prestazioni monetarie compensative – e sulla necessaria totale metamorfosi delle forme di

---

<sup>6</sup> La garanzia della sicurezza sociale e personale, e quindi l'edificazione di una moderna struttura di *welfare*, rappresentano il percorso privilegiato per lo sviluppo della democrazia, un percorso capace di rendere effettivo lo status ugualitario ed individuale del cittadino al di là delle molte e persistenti differenze di tipo socio-economico (T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950). Questo obiettivo diviene raggiungibile solo attraverso l'estensione di un compiuto e completo status di cittadinanza, in cui la titolarità di garanzie fondamentali – come i diritti civili e politici, ma soprattutto i diritti sociali – permettano al cittadino di vivere la dimensione societaria in modo attivo e responsabile, garantendo l'affermazione della sicurezza e del benessere. Solo attraverso lo sviluppo del modello e delle pratiche di 'sicurezza positiva', nelle sue dimensioni sociale-materiale e psicologico-individuale, è possibile la riduzione dell'insicurezza e della vulnerabilità sociale, e quindi restituire ad ogni cittadino la piena effettività del proprio status.

<sup>7</sup> L'utilizzo del concetto di 'vulnerabilità' (C. Ranci, *Fenomenologia della vulnerabilità sociale*, "Rassegna Italiana di Sociologia", n°4, 2002) comporta una rielaborazione rispetto al meno complesso concetto di 'rischio' che si riferisce piuttosto ad una situazione in cui l'attore mantiene delle condizioni più o meno estese di controllo rispetto agli elementi di insicurezza, conservando quindi una certa libertà nel decidere se affrontarli o meno. La vulnerabilità sociale è invece riferita ad una "situazione di vita in cui l'autonomia e la capacità di autodeterminazione dei soggetti è permanentemente minacciata da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse".

protezione sociale. Di fronte all'impoverimento diffuso una protezione di tipo 'attuariale' appare infatti la sola in grado di fornire una risposta socialmente efficiente ed efficace. Ciò nondimeno rimane convincente quella interpretazione dell'involuzione del *welfare* che indica nell'incapacità diffusa a livello individuale nel non calcolare i rischi ai quali è sottoposta la propria famiglia, come il motore fondamentale della fragilità, effettiva e percepita, di larghi strati sociali. Tale fragilità, come modalità contemporanea del disagio sociale nell'affrontare la problematica della devianza e della criminalità, richiede dai poteri pubblici, sia assicurazione, quanto protezione effettiva per un ampio spettro di categorie sociali. Detto in altri termini, essa impone una prospettiva operativa una volta chiamata *victim based*, vale a dire fondata sulla consapevolezza della naturale vicinanza tra vittima e offensore, ma allargata alle varie categorie sociali.

Più che alla nozione di disagio sociale, una moderna politica integrata di sicurezza, si deve perciò riferire alla nozione di vulnerabilità sociale, situazione in cui l'autonomia e la capacità di autodeterminazione dei soggetti risulta permanentemente minacciata ed in cui l'instabilità dell'inserimento individuale nel sistema dell'integrazione sociale e della distribuzione delle risorse, diviene il fattore maggiore di incertezza. Instabilità dei ruoli sociali ricoperti, debolezza delle reti sociali in cui si è inseriti, difficoltà di sviluppare strategie di contenimento e di risposta alle situazioni critiche, frammentazione dell'identità personale, rappresentano quindi le componenti principali della vulnerabilità, che in Toscana si vanno ad innestare su di un tessuto locale dove la percezione del disagio sociale e della devianza, appaiono in netto aumento.

Questa percezione evidenzia una tendenza all'aumento nel livello di rischio localmente percepito, ma oggettivamente non pare verificata da condizioni di maggiore insicurezza a livello locale, come del resto viene testimoniato dalla valutazione della più ampia maggioranza del campione. Sono semmai le grandi città che si pongono in controtendenza, mostrando un livello di pericolosità e di rischiosità che influenza in modo negativo lo stato della sicurezza così come percepito da parte degli operatori. Più in generale, il combinarsi e l'espandersi di condizioni di disagio sociale, di condotte devianti e quindi di rischiosità personale e sociale, indica comunque un mutamento qualitativo nella percezione stessa del rischio, che non viene declinato solo nei più tradizionali termini dell'esposizione alla criminalità, ma viene interpretato piuttosto come una condizione di disagio economico, di difficoltà nell'integrazione sociale e di più generale incertezza personale. Quindi, al di là del livello di sicurezza riscontrato sul territorio, si creano le condizioni a livello locale per una maggiore sensibilità verso l'insicurezza personale ed una maggiore esposizione alle condizioni, vecchie e nuove della vulnerabilità sociale. La sfida che in termini nuovi è posta alle istituzioni ed agli operatori della sicurezza urbana e sociale, pare richiedere un monitoraggio costante della fenomenologia e dello stato locale dell'insicurezza e uno sforzo decisivo verso l'integrazione delle politiche per la sicurezza, nel rispetto delle diverse finalità dei servizi e nello spirito del modello avanzato della 'sicurezza positiva'.

## 7. La configurazione locale della vulnerabilità

Alla luce di queste prime evidenze, diviene necessario approfondire e verificare a livello locale questa nuova percezione dell'insicurezza che si declina secondo i tratti della vulnerabilità sociale. Data la dimensione multiforme di questo fenomeno, che affonda le sue radici nel manifestarsi del disagio socio-economico a livello personale e locale, diviene necessario specificare una tipologia della vulnerabilità che tenga conto della variabilità della configurazione sociale ed economica dell'assetto territoriale, in modo particolare avendo cura di rintracciarne le dimensioni salienti, quantificare il loro impatto e gli effetti della loro eventuale sovrapposizione a livello locale. Tali dimensioni sono rinviabili a quattro fondamentali categorie dell'incertezza che riguardano la dimensione occupazionale e lavorativa personale (disoccupazione, diffusione dei fallimenti), quella socio-economica generale (condizione problematica delle persone sole, stati di povertà, fenomeni di abbandono scolastico, difficoltà di accesso al credito), quella del disagio psichico e delle tossicodipendenze (alcolismo, spaccio di stupefacenti, fenomeni di disagio psichico), quella territoriale (presenza di aree a rischio, spopolamento del territorio).

I materiali raccolti nella prima edizione dell'indagine e inerenti le valutazioni dei sindaci circa la situazione del territorio e della comunità da loro amministrata, costituiscono una solida base di riferimento di dati oggettivi, che spazia con efficacia sulla molteplicità dei fenomeni che vengono a comporre il quadro della vulnerabilità sociale così come la si è sintetizzata. Nell'indagine sulla *Gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana*, si era infatti chiesto ai primi cittadini toscani d'indicare l'entità di alcune forme di incertezza avvertite nel territorio del loro comune, proponendo – attraverso l'indicazione dell'entità del fenomeno su una scala variabile da 0 a 10 – una misura oggettiva di numerose forme di devianza, lieve o decisa, e di più generale disagio socio-economico e criticità locale. Queste definizioni della situazione del contesto locale da parte degli amministratori, formano una raccolta di dati preziosa, che confrontata e completata con le criticità e le emergenze rilevate nel manifestarsi a livello locale della fenomenologia dell'insicurezza così come proposte dagli operatori della sicurezza 'integrata' dei comuni parte del nostro campione, contribuiscono a perfezionare il quadro conoscitivo necessario ad una riflessione sulla vulnerabilità sociale, sul territorio e le sue dimensioni.

Si sono così enucleate le diverse componenti indicative la criticità socio-economica locale ed attraverso un'analisi orientativa dei fattori, si è addivenuti alla costruzione di una tipologia della vulnerabilità emergente a livello regionale. Essa si allinea su tre differenti modelli rispettivamente denominati 'disorganizzazione diffusa', 'criticità territorializzata' e 'inedia socio-economica'. Tali modelli indicano una disposizione a specifici tipi di vulnerabilità, variabile a seconda della realtà socio-economica locale e dei diversi fenomeni del disagio che i diversi ambiti territoriali della regione mostrano a livello tendenziale. Nel primo modello, definito della 'disorganizzazione diffusa', si rilevano valori alti su tutti i fenomeni di disagio legato alla tossicodipendenza e alla forma psichica, all'evasione dell'obbligo scolastico, alla povertà e alle situazioni fallimentari, mentre basse o addirittura nulle sono tutte le forme di sofferenza territoriale, così pure non gravi sono le condizioni dell'occupazione. Il secondo modello, definito della 'criticità territorializzata', esprime una forte concentrazione del degrado in termini principalmente economici (stati di povertà, difficoltà di accesso al credito, fallimenti e disoccupazione) e una localizzazione del rischio in zone specifiche. Il terzo modello, infine, definito di 'inedia socio-economica', corrisponde ad uno scenario di grave marginalità, proprio di zone colpite da spopolamento del territorio e da disoccupazione, nelle quali la solitudine e l'abuso di sostanze alcoliche, espongono ai rischi maggiori della vulnerabilità.

**Tab. 7.1 Componenti del modello di vulnerabilità tendenziale n.casi 287**

	<b>Disorganizzazione diffusa</b>	<b>Criticità territorializzata</b>	<b>Inedia socio-economica</b>
alcolismo	,76	-	,38
spaccio di droghe	,49	,31	-
fenomeni di disagio psichico	,74	,17	,19
fallimenti	,61	,47	-
disoccupazione	,11	,56	,48
aree a rischio	-	,82	-
spopolamento del territorio	-	-	,83
evasione obbligo scolastico	,54	,31	-
condizione problematica persone sole	,30	,18	,53
difficoltà nell'accesso al credito	,30	,65	,19
stati di povertà	,51	,53	,14

Metodo estrazione: analisi componenti principali. Metodo rotazione: Varimax con normalizzazione di Kaiser.  
La rotazione ha raggiunto i criteri di convergenza in 15 iterazioni.

Il livello macro di aggregazione dei dati offre alcune indicazioni sulla configurazione locale del modello di vulnerabilità tendenziale così individuato. In particolare si riscontra una prevalenza della ‘criticità territorializzata’, accompagnata da forme rilevanti di ‘disorganizzazione diffusa’, nell’area vasta fiorentina. In quella senese il tratto di vulnerabilità prevalente è quello della ‘inedia socio-economica’. Per quanto riguarda la zona costiera si rileva invece una più complessa compresenza di tutti e tre i tipi di vulnerabilità emersi nel modello toscano.

**Tab. 7.2 Configurazione della vulnerabilità tendenziale nelle aree vaste toscane (la percentuale è calcolata in base al numero di comuni aggregati per area vasta che manifestano una determinata tendenza alla vulnerabilità) n.casi 287**

	<b>Disorganizzazione diffusa</b>	<b>Criticità territorializzata</b>	<b>Inedia socio- economica</b>	<b>Tot.</b>
Centro	20,9	25,6	53,5	<b>100%</b>
Nord	36,1	50,0	13,9	<b>100%</b>
Nord-Ovest	34,1	36,4	29,5	<b>100%</b>

Approfondendo l’analisi e scendendo a livello provinciale si nota come in talune realtà territoriali la vulnerabilità assuma forme nette, fenomeno che prende corpo soprattutto in corrispondenza della zona costiera e della Maremma. Nel grossetano sono infatti in larga prevalenza presenti forme di ‘inedia socio-economica’, mentre nel livornese appaiono radicate forme di ‘disorganizzazione diffusa’.

**Tab. 7.3 Configurazione della vulnerabilità tendenziale nelle province toscane (la percentuale è calcolata in base al numero di comuni aggregati per area vasta che manifestano una determinata tendenza alla vulnerabilità) n.casi 287**

	<b>Disorganizzazione diffusa</b>	<b>Criticità territorializzata</b>	<b>Inedia socio- economica</b>	<b>Tot.</b>
Firenze	42,1	47,4	10,5	<b>100%</b>
Prato	-	66,7	30,3	<b>100%</b>
Pistoia	40,0	40,0	20,0	<b>100%</b>
Arezzo	27,8	22,2	50,0	<b>100%</b>

Siena	28,6	35,7	35,7	100%
Grosseto	-	18,2	81,8	100%
Pisa	30,0	45,0	25,0	100%
Lucca	25,0	37,5	37,5	100%
Livorno	62,5	25,0	12,5	100%
Massa-Carrara	25,0	50,0	25,0	100%

La variabile dimensionale demografica, appare inoltre estremamente importante nell'investigazione del configurarsi della vulnerabilità tendenziale a livello comunale. Le forme di 'criticità territorializzata', tipiche dei grandi centri urbani, nelle città di medie dimensioni lasciano spazio a forme di 'disorganizzazione diffusa', mentre nei centri minori e rurali la vulnerabilità prende i tratti della 'inedia socio-economica'. Le città grandi e i capoluoghi di provincia risultano in sostanza afflitti da difficoltà che la congiuntura presente, l'ampiezza urbana e il carico amministrativo paiono amplificare. Le città medie, molte assunte a questo ruolo in tempi relativamente recenti, paiono invece soffrire di una difficoltà nel tarare i propri strumenti di governo e nel trovare un'identità che sia socialmente calzante. Nelle città piccole l'inedia assume spesso il tratto tendenziale della vulnerabilità locale, mostrando probabilmente un disagio di territori che non riescono a stare al passo con la realtà circostante. In queste zone, generalmente rurali, gli amministratori non di rado denunciano forti carenze nei servizi sociali, indicando come la rete di *welfare* vada ripensata in termini di 'sicurezza positiva' anche laddove la prossimità e la solidarietà locale sembrava offrire, ancora fino a poco tempo fa, un valido sostegno.

**Tab. 7.4 Configurazione della vulnerabilità tendenziale secondo la dimensione demografica dei comuni toscani** (la percentuale è calcolata in base al numero di comuni aggregati per dimensione demografica che manifestano una determinata tendenza alla vulnerabilità) n.casi 287

	Disorganizzazione diffusa	Criticità territorializzata	Inedia socio-economica	Tot.
oltre 50.000 abitanti	-	100,0	-	100%
50.000 - 20.000 abitanti	40,0	60,0	-	100%
20.000 - 10.000 abitanti	38,9	50,0	11,1	100%
sotto 10.000 abitanti	29,2	26,9	43,9	100%

#### *Modelli di vulnerabilità, fenomenologia dell'insicurezza e percezione del rischio*

Appare quindi evidente come situazioni di vulnerabilità specifiche possano produrre rappresentazioni specifiche nella percezione della fenomenologia dell'insicurezza, si sfruttano così i dati emersi dall'analisi qualitativa e quantitativa, ponendoli a confronto con la configurazione della vulnerabilità a livello locale secondo quanto emerso dal modello di vulnerabilità tendenziale individuato.

È così che il disagio sociale si dimostra particolarmente acuto laddove si registrano forme di 'criticità territorializzata', al contrario appare decisamente meno grave nei contesti segnati da 'disorganizzazione diffusa' (più del 45% degli intervistati che operano in tali ambiti lo segnalano come fenomeno poco grave, mentre a quasi un decimo tra questi appare addirittura per niente grave). La devianza, quantunque appaia un fenomeno ben presente nelle percezioni di tutti gli operatori intervistati, viene percepita come particolarmente grave laddove si registrano situazioni di 'criticità territorializzata', risulta grave nei contesti di 'disorganizzazione diffusa' e relativamente meno acuta nelle situazioni di 'inedia socio-economica'. Ancora la 'criticità territoriale' si segnala come contesto in cui risultano acute le forme di inciviltà, forme che invece appaiono addirittura

minoritarie laddove si rilevano situazioni di ‘inedia socio-economica’ (più del 55% degli intervistati che operano in tali contesti, la segnalano come poco o per niente grave).

**Tab. 7.5 La percezione locale di gravità del disagio sociale - aggregazione per profilo di vulnerabilità tendenziale** *n.casi 164*

	<b>Disorganizzazione diffusa</b>	<b>Criticità territorializzata</b>	<b>Inedia socio-economica</b>
Molto grave	2,7	6,5	7,1
Abbastanza grave	43,3	61,0	50,0
Poco grave	45,9	31,2	38,1
Per niente grave	8,1	1,3	4,8
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Tab. 7.6 La percezione locale di gravità della devianza - aggregazione per profilo di vulnerabilità tendenziale** *n.casi 164*

	<b>Disorganizzazione diffusa</b>	<b>Criticità territorializzata</b>	<b>Inedia socio-economica</b>
Molto grave	2,7	2,6	2,4
Abbastanza grave	59,5	68,8	54,8
Poco grave	35,1	27,3	42,9
Per niente grave	2,7	1,3	-
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Tab. 7.7 La percezione locale di gravità dell’inciviltà - aggregazione per profilo di vulnerabilità tendenziale** *n.casi 164*

	<b>Disorganizzazione diffusa</b>	<b>Criticità territorializzata</b>	<b>Inedia socio-economica</b>
Molto grave	5,4	5,3	9,8
Abbastanza grave	46,0	50,7	34,1
Poco grave	45,9	40,0	51,2
Per niente grave	2,7	4,0	4,9
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

È quindi evidente che la ‘criticità territorializzata’, come ambito particolare della vulnerabilità locale, rappresenti una sorta di catalizzatore rispetto alla gravità della percezione della fenomenologia dell’insicurezza. In effetti si tratta di un profilo che corrisponde generalmente a contesti metropolitani o comunque ad alta urbanizzazione, in cui le varie forme del disagio sociale, della devianza e dell’inciviltà appaiono nella loro manifestazione più acuta; complice la difficoltà di questa particolare congiuntura socio-economica e, quantunque tutta da dimostrare, la possibile sovrarappresentazione che lo stesso ambito urbano può indurre rispetto a questi fenomeni. Il profilo della ‘disorganizzazione diffusa’ appare invece connotato da livelli di relativa gravità nella percezione della devianza e dell’inciviltà, corrispondendo alla tendenziale vulnerabilità tipica di quei contesti in trasformazione, in bilico tra recessione e sviluppo. Il profilo della ‘inedia socio-economica’ segnala forme di una certa gravità nei rispetti dei fenomeni del disagio sociale e della devianza. La devianza, in forme diverse a seconda dei contesti, pare essere il tratto comune a tutti e tre i profili del modello di vulnerabilità individuato, mentre percezioni molto diverse si verificano nei confronti di disagio sociale ed inciviltà.

**Tab. 7.8 La percezione dell’andamento del rischio - aggregazione per profilo di vulnerabilità tendenziale** *(come giudica essere mutato negli ultimi due anni il livello di rischio nella zona presso cui svolge il proprio incarico - n.casi 164)*

	<b>Disorganizzazione</b>	<b>Criticità</b>	<b>Inedia socio-</b>
--	--------------------------	------------------	----------------------

	<b>diffusa</b>	<b>territorializzata</b>	<b>economica</b>
Nettamente aumentato	2,7	3,9	2,4
Leggermente aumentato	37,8	33,8	33,3
Stabile	51,4	45,5	61,9
Leggermente diminuito	8,1	14,3	2,4
Nettamente diminuito	-	2,6	-
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Importante appare anche andare ad analizzare lo stato del rischio percepito dagli operatori della sicurezza e, sebbene in presenza di una tendenza al generale aumento (così indicato da più del 38% delle citazioni a livello regionale), confrontarne l'andamento nei diversi contesti di vulnerabilità tendenziale individuati. Si scopre così che la percezione del rischio è decisamente orientata alla stabilità in quegli ambiti segnati da 'inedia socio-economica' (per oltre il 60% degli intervistati), appare dimostrare un aumento maggiore nei casi di 'disorganizzazione diffusa' (oltre il 40%), mentre la diminuzione più netta (circa il 17%) è segnalata nei contesti di 'criticità territorializzata'.

**Tab. 7.9 Incidenza della criminalità organizzata - aggregazione per profilo di vulnerabilità tendenziale**  
(l'aumento della fenomenologia dell'insicurezza nella zona presso cui svolge il proprio incarico può essere stato determinato da una maggiore incidenza e capacità d'azione della criminalità organizzata - n.casi 164)

	<b>Disorganizzazione diffusa</b>	<b>Criticità territorializzata</b>	<b>Inedia socio-economica</b>
Si	12,9	20,0	11,4
No	87,1	80,0	88,6
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Riguardo alla presenza della criminalità organizzata e alla sua eventuale influenza sul territorio, sull'andamento dell'insicurezza e soprattutto relativamente all'aumento dei fenomeni devianti, gli operatori intervistati indicano nei contesti di 'criticità territorializzata' gli ambiti dove risulta maggiore l'incidenza delle organizzazioni criminali. Segnatamente questo accade in un quinto delle risposte fornite, mentre negli altri due ambiti la percezione di una consistente attività della grande criminalità è di gran lunga minore, risultando la quantità di risposte in tal senso, poco meno che dimezzata.

**Tab. 7.10 La percezione del livello di sicurezza - aggregazione per profilo di vulnerabilità tendenziale**  
(come giudica l'attuale livello di sicurezza nella zona presso cui svolge il proprio incarico - n.casi 164)

	<b>Disorganizzazione diffusa</b>	<b>Criticità territorializzata</b>	<b>Inedia socio-economica</b>
Molto sicura	8,1	6,5	4,8
Abbastanza sicura	73,0	80,5	95,2
Poco sicura	18,9	13,0	-
Per niente sicura	-	-	-
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Nonostante la tendenza all'aumento del rischio a livello territoriale, la percezione della sicurezza raggiunge in Toscana livelli decisamente elevati. Gli operatori intervistati concordano nel definire come complessivamente sicure le zone soggette ad 'inedia socio-economica'. Un certo grado di insicurezza viene invece rilevato nei contesti di 'criticità territorializzata', mentre gli ambiti più insicuri risultano essere quelli soggetti al profilo di vulnerabilità tendenziale della 'disorganizzazione diffusa'. La maggiore insicurezza propria di questi contesti (rilevata in un po' meno di un quinto dei casi, peraltro sempre indicati come poco sicuri e mai come per niente sicuri) è inoltre accompagnata dall'indicazione di un aumento della rischiosità proporzionalmente più alto,

che proprio negli ambiti a ‘disorganizzazione diffusa’ raggiunge la percezione più alta. Più in generale, laddove il contesto è percepito come poco sicuro, in più dell’80% dei casi gli operatori intervistati rilevano una tendenza all’aumento del rischio locale.

### *Comporre la rete della ‘sicurezza positiva’*

I tre profili della vulnerabilità suggeriti per l’analisi dei dati sulla *Fenomenologia dell’insicurezza nella Toscana di oggi*, formano evidentemente appigli logici in una dibattito possibile sulle modalità assunte dalla vulnerabilità sociale sul territorio regionale, di fatto non senza avere una propria valenza euristica, permettendo cioè di individuare alcune delle criticità e delle peculiarità, proprie dei fenomeni della sicurezza urbana e sociale, che sono presenti a livello locale. Tali profili permettono di tener conto, da una parte la diversità della fenomenologia e delle risposte pubbliche di cui necessita il territorio, dall’altra di chiarire i legami che sussistono tra forme di vulnerabilità, fenomenologia dell’insicurezza e rischi.

È a quest’uopo bene evidenziare come per la maggior parte degli amministratori, l’insicurezza venga spesso interpretata ricorrendo alla categoria del rischio. Da ciò risulta un approccio alla sicurezza – che tipicamente ruota attorno alla sola definizione di sicurezza urbana – che in un certo qual modo risulta ‘limitato’ all’attenzione per il rischio territoriale, quindi allo svilupparsi della microcriminalità, alla penetrazione della grande criminalità organizzata e a talune forme macroscopiche della devianza. Ciò significa che non è ancora presente una più vasta cognizione del rischio, ovvero quella di vulnerabilità sociale, che includa tutta la gamma della fenomenologia dell’insicurezza, proprio a cominciare dalle forme del disagio sociale e dell’inciviltà che sono le più rappresentative della condizione di vulnerabilità sociale; la prima per via di un’evidente inefficacia del *welfare* locale e la seconda che nasce invece dal clima di incertezza e di assenza di riconoscimento sociale, causato dalla carenza del senso e degli stimoli positivi che nascono dall’agire di comunità. Si rende quindi evidente la necessità della proposizione, anche presso gli amministratori e gli operatori toscani, di una rappresentazione dell’insicurezza a tutto tondo, che comprenda sì il versante della sicurezza urbana, ma anche quello della sicurezza sociale, in modo da favorire la creazione di un’efficace rete di ‘sicurezza positiva’ in tutto il territorio regionale, che sia capace di neutralizzare l’avanzare della vulnerabilità sociale.

Non esistendo alcuna nozione di vulnerabilità condivisa alla quale si possa riferire l’azione pubblica – pur essendo questo il filo che, come si intuisce, collega la complessa fenomenologia dell’insicurezza, rischio territoriale, sicurezza sociale ed urbana – appare compito dell’Osservatorio per le politiche integrate della sicurezza la promozione di un tale orientamento e di una riflessione generale su questo tema, attivando un dibattito sui fenomeni in questione e sulla loro connessione. Tale problema, lungi dall’essere teorico, è piuttosto quello della carenza di una definizione concreta di vulnerabilità capace di orientare gli interventi degli operatori di questa rete di sicurezza, sociale ed urbana, da declinarsi in senso ‘positivo’, alla quale dovranno quindi rifarsi le future politiche sociali, sanitarie e della prossimità di livello regionale.

Di fronte ai diversi profili della vulnerabilità, gli operatori del settore sicurezza devono ovviamente adottare modalità operative differenti, in modo da sostenere efficacemente una politica integrata di sicurezza. Con riferimento nuovamente ai tre modelli di vulnerabilità enucleati, nel caso della ‘disorganizzazione diffusa’ si tratta di orientare le amministrazioni locali nella creazione di un tessuto diversificato di nuovi spazi di aggregazione – istituzioni culturali in prima istanza – promovendo luoghi e pratiche di incontro e di sostegno, sia nel tempo libero, sia sul lavoro, ma anche sensibilizzare l’attenzione verso quei fenomeni striscianti di diffusione della grande criminalità e delle mafie locali e internazionali. Nel caso della ‘criticità territorializzata’ si tratta di promuovere operazioni di vero e proprio sviluppo comunitario di vasta portata, uno sviluppo di tipo sociale ed economico attento alle dinamiche dell’occupazione e del lavoro, locale e regionale, in cui le zone particolarmente a rischio divengano oggetto di un accurato monitoraggio e di un solerte

intervento. Nei contesti di ‘inedia socio-economica’ la strada appare essere soprattutto quella della creazione dell’offerta di servizi rivolti a combattere la solitudine, a promuovere la rassicurazione e l’occupazione a livello locale, magari investendo su settori tradizionali di alta qualità artigianale e professionale oggi in declino. Per quel che riguarda l’ambito più specifico della sicurezza urbana, l’adozione di modelli di polizia di prossimità appare perfettamente in linea con l’obiettivo di creare una rete di ‘sicurezza positiva’, ma deve chiaramente assumere declinazioni diverse da un contesto locale all’altro, privilegiando il controllo delle aree a rischio, e sviluppandosi in relazione alla dimensione del comune amministrato, del tipo di territorio e delle risorse dei vari comandi della Polizia Municipale e delle altre forze di Polizia dello Stato.

Il tema stesso del coordinamento e della collaborazione tra i servizi di polizia e tra questi e i servizi sociali si pone con modalità diverse a seconda del contesto di vulnerabilità sociale nel quale si inserisce l’azione pubblica locale. Le risposte fornite dai diversi operatori mettono infatti in luce la natura ‘volontaristica’ della collaborazione locale tra servizi, sostanzialmente demandata alla volontà dei responsabili stessi e quindi con un assetto fortemente variabile da comune a comune. L’istituzionalizzazione di queste forme di cooperazione personale è la richiesta che emerge più sovente e con essa si pone la necessità di definire un quadro delle competenze che sia chiaro e definito. In un momento di limitata disponibilità di risorse umane e materiali, tale iniziativa assicurerebbe un utilizzo funzionale dei mezzi e delle informazioni a disposizione, evitando duplicazioni o, al contrario, settori scoperti.

Soprattutto tra gli operatori delle diverse Forze dell’Ordine il problema appare più urgente, condividendo tutti i servizi della sicurezza urbana la medesima funzione di Polizia Giudiziaria. Per quanto riguarda gli operatori della sicurezza sociale, i compiti appaiono più precisamente delineati, ma molto dipende dalle modalità di concertazione e di attuazione dei Piani di Zona e dalle sinergie che tra servizi e associazioni si riescono ad instaurare. Nelle realtà minori, nei piccoli comuni rurali, la definizione dei compiti, ancorché ugualmente spontanea, pare concretizzarsi con più facilità, e non solo all’interno di ognuno dei due segmenti della sicurezza, ma anche trasversalmente tra operatori delle Forze dell’Ordine e del sociale. È peraltro proprio in queste realtà, dove singolarmente presi il personale e i mezzi dei vari servizi appaiono quantitativamente più carenti, che la ripartizione dei compiti diventa un imperativo senza il quale difficilmente si potrebbe attuare una qualche riduzione della vulnerabilità a salvaguardia della sicurezza locale.

La pluralizzazione delle esperienze di collaborazione secondo differenti modelli di contesto, ognuno influenzato dal quadro della realtà locale della vulnerabilità sociale, ma anche dalla disponibilità e dall’attenzione verso la cooperazione da parte dei singoli operatori, delinea una frammentazione a livello comunale di schemi e di modalità – si ribadisce non istituzionalizzate – che probabilmente necessita di una cornice più generale, o quantomeno di un qualche indirizzo territoriale, che raccolga questo importante contributo e lo finalizzi verso lo sviluppo di un modello integrato di sicurezza a livello regionale.

### *L’ossatura del sistema di coordinamento: piano di zona e comitato di coordinamento per la sicurezza*

Ricorrendo alle dichiarazioni degli operatori intervistati, risultano essere due i luoghi del coordinamento per i servizi di sicurezza sociale e urbana: il Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza ed il Piano di Zona con la relativa Conferenza dei sindaci. Il primo coinvolge principalmente gli operatori della sicurezza urbana, ma si raccorda con l’apparato dei servizi sociali, mentre il secondo coinvolge i soli operatori della sicurezza sociale. Queste strutture di coordinamento, di recente istituzione, si sono rapidamente affermate nel panorama delle politiche pubbliche locali – come confermano anche i nostri intervistati – al punto da costituire i primi possibili appigli per un qualunque percorso di ulteriore integrazione degli interventi e delle politiche per la sicurezza. La loro valenza e la loro operatività presenta tuttavia gradi di efficacia assai

diversificati, mentre il loro consolidamento strumentale risulta condizionato da molti fattori di tipo ambientale e personale, ma dipendenti anche dal livello di sviluppo e dalla qualità dell'utilizzo istituzionale di questi strumenti stessi, variabile – come si è visto – per ciascuna realtà locale.<sup>8</sup>

La promozione di un approccio integrato nella gestione della sicurezza in Toscana suppone un'intensa condivisione delle conoscenze e una formazione multidisciplinare degli operatori a vario titolo inseriti nel sistema regionale della sicurezza urbana e sociale, attraverso un'ampia e stabile diffusione delle esperienze orientata alla definizione in chiave collaborativa di strategie comuni di 'sicurezza positiva'. Questa integrazione può realizzarsi a livello provinciale – o di aggregazioni di comuni – per i motivi di seguito indicati, la zonizzazione socio-sanitaria appare qui determinante – attraverso un raccordo tra le professionalità, il sapere esperto, le capacità di *problem solving* delle diverse 'agenzie' di sicurezza e soprattutto attraverso un interscambio proficuo di punti di vista, approcci e mentalità operative degli operatori coinvolti, in una parola attraverso il travaso di tutte quelle esperienze maturate nell'ambito del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza ed in seno alle strutture del Piano Integrato Sociale di Zona.

Particolarmente rilevante è il ruolo di quest'ultimo, strumento previsto dalla Legge quadro n° 328/2000, che determina il sistema di *welfare* locale e quindi la programmazione triennale dei servizi a sostegno della persona, che istituzioni e soggetti pubblici e privati definiscono nell'ambito delle diverse zone socio-sanitarie della Toscana integrando le risorse della rete di servizio sociale, della sanità locale e del terzo settore. A livello regionale un analogo piano degli interventi e dei servizi sociali recepisce ed armonizza, sempre con cadenza triennale, i diversi piani zonali. La necessità dell'adozione di questi piani nasce da un diverso modo di fare politica sociale che, superata la fase 'assistenzialista' con la fine degli anni '70, si proietta verso la ricerca della 'prevenzione'. Il rischio e il disagio vengono individuati tra gli anni '80 e la fine degli anni '90, non più come fenomeni individuali, ma come fattori lesivi di intere categorie o gruppi sociali, ed al posto dell'azione rivolta alla mera cura, si propone una strategia istituzionale di tipo preventivo. Superata la soglia del 2000 la categorizzazione e la suddivisione della società in soggetti 'sicuri' e soggetti a rischio viene superata e si prende a considerare il disagio come un dato legato alla 'normalità' e non più al singolo o all'eccezionalità di certe condizioni sociali. Vengono quindi sperimentate nuove misure di pianificazione, come queste, che allargano la rete della prevenzione sociale alla società intera, intesa come potenziale ed indistinto soggetto della vulnerabilità sociale.

Garantire e consolidare il benessere e la sicurezza a livello territoriale è quindi l'obiettivo del Piano di Zona, uno strumento dinamico in cui i servizi sociali degli enti locali, in condivisione con le strutture delle aziende sanitarie, monitorano ed integrano tutta quella gamma d'interventi che rendono effettivamente reale il contenuto dei diritti del cittadino. Nel contesto del sistema di *governance* locale, le strutture attivate nell'ambito delle zone socio-sanitarie ed afferenti al Piano di Zona, si pongono come i riferimenti principali della gestione integrata della sicurezza in un

---

<sup>8</sup> Si riportano di seguito alcune dichiarazioni di osservatori privilegiati intervistati – “Il comitato per la sicurezza è oggi il luogo del coordinamento di fronte alle emergenze nel controllo del territorio. Una modalità di coordinamento mensile che suppone la mobilitazione di strutture adeguate per interventi integrati. Strutture che esistono nei comuni capoluogo i cui sindaci siedono di diritto nel comitato. I sindaci dei comuni minori, vengono convocati laddove il loro territorio viene specialmente coinvolto nel fenomeno affrontato. Spesso a tale livello, i sindaci fanno esclusivo affidamento sui comandanti della Polizia Municipale in materia di sicurezza, ritenendo che per la loro stessa funzione abbiano acquisito quella capacità di comprendere le trasformazioni sociali necessaria alla messa in opera di principi di sicurezza integrata”. “La patologia spesso diventa evidente solo se i fenomeni sono visti da più prospettive professionali: ad esempio, l'evasione scolastica può essere praticata dal crocerista che porta il figlio nel giro del mondo oppure negli ambiti della manovalanza mafiosa. Essa deve quindi venir intercettata con l'ausilio di chi sorveglia la strada, ma a volte può essere più indicativa di sfruttamento minorile la stanchezza in classe. Quindi se non vi è collaborazione quotidiana tra la direzione della sicurezza sociale e la polizia non si delimitano le aree di rischio effettivo”. “Le modalità ideali del coordinamento sono legate alla dimensione organizzativa, ma soprattutto ai problemi del locale: la criminalità organizzata pone sfide uniformi indipendentemente dal contesto organizzativo. Sfide decisive in una regione che costituisce sia l'ambito ideale per riciclare (i valori immobiliari, delle aree centrali o del Chianti, non sono più dissuasivi, ma diventano attrattivi), che per commerciare (nella dorsale del divertimento da Montecatini a Viareggio e sull'intera fascia costiera)”.

prospettiva di ‘sicurezza positiva’. In questo ruolo può risultare fondamentale l’apporto del Responsabile Unico dell’attuazione dei livelli di assistenza, il vero e proprio coordinatore dei piani zonali. Ma è soprattutto la Conferenza dei sindaci – e nel capoluogo toscano il comitato costituito dai presidenti dei quartieri e dall’assessore alla sicurezza sociale, che è il vertice politico del progetto pilota Società della Salute varata come sviluppo ed ulteriore ottimizzazione del Piano di Zona – a rivestire un ruolo particolare in questa funzione, proprio per la contiguità della presenza dei sindaci stessi anche nel Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza.

In una prospettiva integrata della sicurezza, appare quindi necessario promuovere un ‘travaso’ di esperienze tra le due realtà capace di dar vita ad un utile coordinamento tra operatori della sicurezza urbana e della sicurezza sociale. Perché questa sinergia possa verificarsi e trasformarsi in una vera e propria piattaforma di coordinamento e di programmazione delle politiche integrate di sicurezza, appare necessario innanzitutto valorizzare la struttura tecnica di supporto alla Conferenza dei sindaci per il Piano di Zona in modo da trasformarla in tecnostuttura delle politiche integrate di sicurezza coniugando il settore sicurezza sociale e sicurezza urbana. Questa struttura, necessariamente leggera, avrà anche un importante compito nel coordinamento delle procedure di raccolta dati, che potrà utilizzare a sostegno della programmazione sociale e costituirà parimenti una fonte informativa preziosa nella gestione delle emergenze nel contesto del Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza.

L’integrazione delle politiche territoriali per la sicurezza viene quindi incardinata sulla figura sempre più centrale del sindaco, ma perché ciò sia effettivamente possibile è necessario individuare e formare nelle polizie e nel settore del sociale, figure di supporto e di raccordo dotate di un bagaglio conoscitivo di taglio interdisciplinare, da preparare con cura e con funzioni di referente e di interconnessione nell’ambito dei due organi ‘specialistici’ della sicurezza, e cioè il Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza ed il Piano Integrato Sociale di Zona.

#### *Il collettore dei dati sulla vulnerabilità come figura di raccordo gestionale e programmatica*

La carenza di diagnosi condivise, la carenza di informazioni condivise denunciata dagli operatori intervistati, diversi sotto il profilo organizzativo e problematico, colmata solo laddove si verifici una speciale propensione individuale alla collaborazione, è in prima istanza una carenza di figure di raccordo. Le dichiarazioni dei sindaci tratte dalla precedente indagine sulla *Gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana*, consentono di verificare come si espliciti la modalità del coordinamento tra polizie e vari servizi amministrativi negli enti locali toscani.

**Tab. 7.11 Modalità locali di coordinamento della sicurezza nei comuni toscani – aggregazione per fasce demografiche** (percentuali delle citazioni indicate dai sindaci su un ventaglio di risposte multiple) n.casi 170

	meno di 10.000	10.000-20.000	20.000-50.000	oltre 50.000
<b>Coordinamento diretto da parte del sindaco</b>	73,2	64,0	71,4	62,5
<b>Riunioni interassessorili dedicate</b>	30,1	36,0	42,9	12,5
<b>Riunioni periodiche dei vari servizi</b>	39,8	33,3	28,6	12,5
<b>Struttura presso l’ufficio del sindaco</b>	6,5	12,5	14,3	12,5
<b>Ufficio interassessorile di progetto e programma</b>	1,0	-	7,1	-
<b>Assessorato alla sicurezza</b>	8,1	16,7	14,3	75,0
<b>Commissione apposita del</b>				

<b>consiglio comunale</b>	4,8	4,0	7,1	-
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Solo in 16 comuni sul totale del campione esiste una struttura *ad hoc* presso l'ufficio del sindaco o comunque un ufficio interassessorile di progetto e programma, quindi una misura a cui si ricorre in modo minoritario. In 22 comuni è prevista la figura dell'assessore delegato alla sicurezza, figura presente soprattutto nei grandi comuni laddove si qualifica come la modalità di coordinamento delle attività di sicurezza più diffusa (diffusa in ben tre quarti dei comuni maggiori analizzati). La forma di coordinamento fondata direttamente sull'azione del sindaco è invece quella di gran lunga più ricorrente nell'intero campione regionale (121 casi), anche se il sindaco dei comuni maggiori tiene comunque a confermare il suo ruolo di regia nelle questioni del coordinamento. Si trovano poi meccanismi di coordinamento diretto tra servizi (62 casi) e riunioni interassessorili dedicate (in 53 casi), metodi diffusi soprattutto presso le altre tipologia di comuni e comunque sempre in subordine rispetto all'espressione dell'azione diretta da parte del sindaco.

L'esistenza di servizi dedicati anche a garantire relazioni stabili con altre forze di polizia e tra queste e i servizi comunali caratterizza quindi una minoranza di comuni, ma è solo in questi casi che la condivisione formale delle informazioni può assumere un carattere non episodico ed è solo in questo modo che la rete di 'sicurezza positiva' si può dispiegare a riduzione della vulnerabilità locale, tramite il controllo coordinato della fenomenologia dell'insicurezza e la circolazione e la comunicazione dei dati che su di essa vengono raccolti dai diversi uffici.

Dalle interviste svolte, è d'altro canto risultato in modo chiaro che non esiste altrove, nemmeno nelle piccole comunità e sotto il segno della massima informalità, un collettore di dati sulla vulnerabilità sociale che possa orientare l'attività di chi deve innanzitutto guardare al controllo del territorio e ad esso connettere gli operatori del servizio sociale, quindi integrare l'attività della sicurezza urbana e della sicurezza sociale attraverso il monitoraggio della fenomenologia dell'insicurezza nel suo insieme. La questione fondamentale diviene quindi a chi affidare questa funzione, in modo da soddisfare l'esigenza di coordinamento emersa dall'insieme delle interviste raccolte, attraverso il ricorso ad un collettore di dati comune tramite cui fondare la collaborazione tra servizi. Tra tutti i servizi presi in esame, quello della Polizia Municipale pare possedere alcuni requisiti che ne indicano la maggior flessibilità, qualità essenziale rispetto all'espletamento di questo delicato compito.<sup>9</sup>

**Tab. 7.12 Tipo di Polizia Municipale operante per fasce demografiche** *n.casi 220*

	<b>meno di 5.000</b>	<b>5.000- 10.000</b>	<b>10.000- 20.000</b>	<b>20.000- 50.000</b>	<b>oltre 50.000</b>	<b>totale regionale</b>
<b>Corpo di PM</b>	10,5	32,7	100	100	90,9	40,0
<b>Servizio di PM</b>	85,7	67,3	-	-	9,1	58,2
<b>Entrambi i tipi</b>	3,8	-	-	-	-	1,8
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>9</sup> Si riportano di seguito alcune dichiarazioni di osservatori privilegiati intervistati – “La Polizia Municipale per suo stesso statuto costituisce lo snodo naturale nel dialogo tra operatori della sicurezza sociale e polizie. Ancora tuttavia deve essere formata a questa funzione. Nelle pressioni lavorative quotidiane incombono poi il controllo e la prevenzione stradale, ma anche le esigenze di bilancio spingono ulteriormente a valorizzare la sanzione come attività centrale. Mancano anche sotto il profilo meramente quantitativo, le risorse umane, nei piccoli comuni ma non solo. All'uopo il sostegno di Provincia e Regione si dovrebbe sostanziare nella definizione di moduli logistici e organizzativi, di standard operativi, nonché nella costituzione di istituto di formazione delle polizie municipali”. “I confini della cooperazione intercomunale per la Polizia Municipale non corrispondono perfettamente a quelli delle associazioni altrove consolidate: Mugello e montagna fiorentina ad esempio sono accomunati, l'empolese e il Valdarno fiorentino hanno una loro modalità cooperativa, ma Firenze è associato ai comuni dell'area metropolitana”. “Gli uffici Cittàsicura rappresentano la soluzione integrativa del comune capoluogo toscano, il raccordo naturale funzionante tra polizia e servizi sociali; soluzione tentata anche in alcune amministrazioni provinciali”.

**Tab. 7.13 Tipo di Polizia Municipale operante per provincia** *n.casi 220*

	Fi	Pi	Ar	Po	Pt	Lu	Ms	Gr	Si	Li
<b>Corpo di PM</b>	60,0	37,5	31,3	42,9	35,7	45,8	40,0	31,8	17,9	62,5
<b>Servizio di PM</b>	40,0	62,5	68,8	57,1	64,3	37,5	60,0	68,2	82,1	37,5
<b>Entrambi i tipi</b>	-	-	-	-	-	16,7	-	-	-	-
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>									

Si rileva però come nella maggioranza dei comuni toscani – ben oltre il 60% in alcune province – l’organico di questo servizio sia limitato, e non esista “corpo” di Polizia Municipale. Se si considera che questa possa in effetti meglio di altri servizi assumere il ruolo di cerniera tra polizie e servizi sociali, ovvero tra operatori della sicurezza urbana e operatori della sicurezza sociale, la raccolta di dati deve quindi assumere confini organizzativi diversi, ossia quelli dell’associazionismo intercomunale.

Sembra quindi praticabile una procedura di raccolta dati sulla vulnerabilità fondata su una figura di collettore presso i comuni maggiori e dotati di struttura amministrativa dedicata alla sicurezza – ufficio ‘Cittàsicura’ o simile – che venga basata su questo stesso ufficio, e una figura a questa equivalente in ogni Conferenza dei sindaci o associazione intercomunale. Figure quindi da reclutare in priorità nella Polizia Municipale oppure tra i funzionari dei servizi sociali che abbiano conseguito la formazione regionale per operatori delle politiche integrate di sicurezza. Riguardo al fabbisogno formativo di queste nuove figure, saranno le province a garantire questa funzione, partendo dall’esperienza regionale – già svolta o comunque in atto – per la selezione e la formazione degli esperti delle politiche integrate di sicurezza.

È comunque alla Polizia Municipale che si propone di attribuire in prima istanza la funzione di collettore di informazioni sulla vulnerabilità sociale, in più è possibile ipotizzare sempre per la Polizia Municipale una funzione definitoria cardinale nell’implementazione e nell’applicazione dei modelli di polizia di prossimità. Tale funzione conferirà un doppio concreto contenuto alla figura del collettore e più in generale al modello toscano di prossimità, una figura che si avvierà a divenire essenziale nel quadro delle auspiccate nuove competenze in chiave di tecnostuttura delle politiche integrate di sicurezza sociale ed urbana, previste per la struttura tecnica di supporto alla Conferenza dei sindaci per il Piano di Zona. Tali strutture costituiranno il luogo fisico nel quale le informazioni verranno a confluire, dati che saranno informazioni statistiche-quantitative, ma anche informazioni qualitative sull’andamento dei fenomeni così come percepiti da parte di attori qualificati per la loro attività professionale o associativa, formando anche una base cognitiva importante nella stesura e nell’aggiornamento del Piano di Zona medesimo.

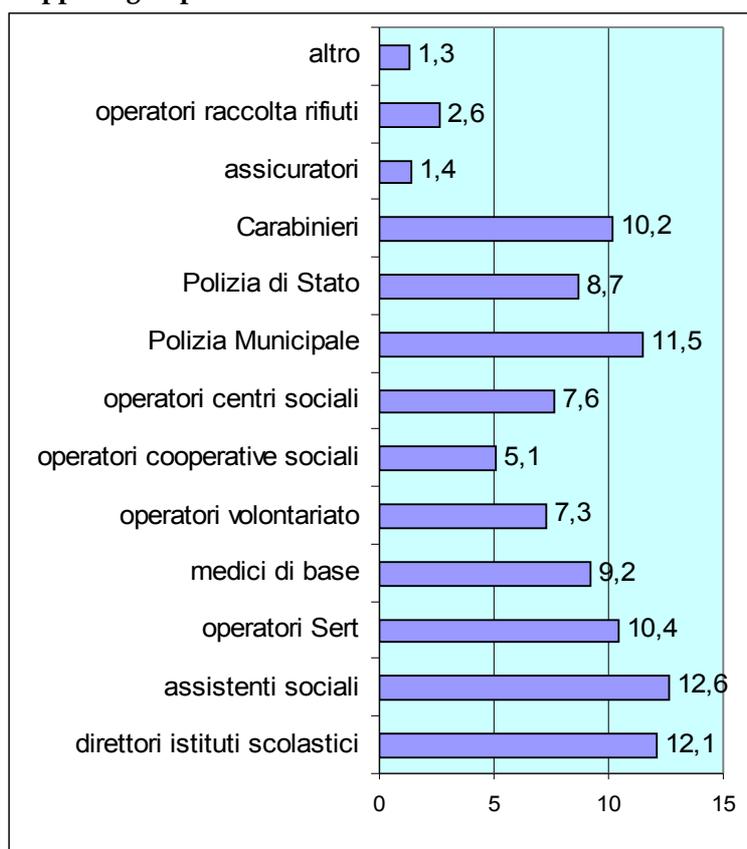
I dati quantitativi non possono costituire i soli strumenti per orientare una rapida azione pubblica volta alla promozione della ‘sicurezza positiva’, ma costituiscono invece un’utile serbatoio sulla base del quale valutare a posteriori l’impatto delle misure intraprese. I tempi necessari alla raccolta dei dati sulla sicurezza urbana e sociale, ovvero sulla criminalità, sulle forme di disagio sociale, di devianza e inciviltà, sono difatti complessi e statisticamente completi, ma tali da non potere orientare le azioni amministrative in tempi utili rispetto all’evolvere della situazione della vulnerabilità territoriale e locale. Saranno quindi affiancati e preceduti da dati qualitativi desunti dalle percezioni di osservatori privilegiati e di operatori sul campo che hanno una diretta esperienza dell’assetto della sicurezza urbana e sociale – una mappa di questi, desunta dalle interviste effettuate in questa ricerca sulla *Fenomenologia dell’insicurezza nella Toscana di oggi*, è contenuta in appendice – e quindi una rappresentazione della situazione completa a livello locale ed illuminata dall’esperienza personale acquisita in ambito professionale.



### Proposta per una mappa degli operatori della sicurezza locale

A completamento dell'intervista, si è chiesto agli intervistati di tracciare una possibile mappa degli operatori delle politiche di prevenzione e di controllo dei fenomeni della devianza e dell'inciviltà, che potesse fungere da riferimento per la costituzione di osservatori locali per il monitoraggio della variegata fenomenologia dell'insicurezza. Coerentemente con gli orientamenti emersi nel corso dell'indagine, si ritrovano rappresentati in questo elenco sia operatori della sicurezza urbana, sia operatori della sicurezza sociale e tra questi ultimi, sia operatori del pubblico, che del privato sociale e del volontariato. La proposta che qui si formula è quella di accogliere all'interno della mappa degli osservatori qualificati tutte quelle categorie i cui referenti sono citati da più del 5% degli intervistati.

**Mappa degli operatori della sicurezza locale** *n. 164*



Citati dalla maggioranza degli operatori (indicati da più di un decimo degli intervistati) risultano in ordine: referenti tra gli assistenti sociali, referenti tra alcuni istituti scolastici presi a campione, referenti all'interno della Polizia Municipale, referenti tra gli operatori dei servizi per le tossicodipendenze, infine referenti presso l'Arma dei Carabinieri – tra coloro indicati come referenti all'interno delle Forze dell'Ordine, si privilegiano gli agenti in servizio di quartiere o comunque con

incarichi di polizia di prossimità. Di seguito vengono indicati referenti tra i medici di base, nella Polizia di Stato, tra gli operatori dei centri sociali, delle associazioni di volontariato e delle cooperative sociali.

Tra i referenti meno citati – e quindi non inseribili all'interno della costituenda mappa degli operatori della sicurezza locale – risultano gli operatori dei servizi di raccolta rifiuti, gli assicuratori, i parroci, gli educatori, gli assessori dei settori competenti, gli psicologi, gli operatori di strada ed i rappresentanti di associazioni giovanili (tranne i primi due gli altri sono indicati nel grafico sotto l'etichetta *altro*).

Per la peculiarità di carattere generazionale propria degli attori della devianza e dell'inciviltà, parrebbe però opportuno recuperare l'indicazione – seppure residuale – espressa dagli intervistati a favore della presenza nel registro di referenti tra gli operatori di strada e di rappresentanti all'interno delle associazioni giovanili, cosa che darebbe un maggior contatto con la realtà al contempo più colpita e più attiva rispetto al verificarsi di comportamenti devianti e condotte incivili. In ultimo appare necessario inserire in questo elenco anche – laddove siano stati attivati – referenti degli uffici Città-sicura (o similari) e rappresentanti dell'Osservatorio regionale sulle politiche integrate per la sicurezza, in modo da approfondire la vocazione interdisciplinare dei costituendi osservatori locali ed ottenere un più saldo collegamento tra questi, la Regione e le strutture amministrative locali.

## Bibliografia

- Amendola G. (1997), *La città postmoderna. Magie e paure della città contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- Amendola G. (2003), *Una città senza paure*, Comune di Firenze, Firenze.
- Baglioni L.G. (2004a), *Società della sicurezza e società del rischio*, “Quaderni del Circolo Rosselli”, n°2.
- Baglioni L.G. (2004b), *La gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana*, Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza, Regione Toscana, Firenze.
- Barbagli M. (1998), *Immigrazione e criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Barbagli M. e Gatti U. a cura di (2002), *La criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Bauman Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna.
- Bauman Z. (2002), *Il disagio della postmodernità*, Bruno Mondadori, Milano.
- Beato F., a cura di (2003), *La calma insicurezza*, Liguori, Napoli.
- Beck U. (2000), *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Becker G.S. (1968), *Crime and Punishment: an Economic Approach*, “Journal of Political Economy”, n°2.
- Becker H.S. (1979), *Outsiders: studies in the Sociology of the Deviance*, Free Press, New York.
- Berlin I. (1989), *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano.
- Cohen L.E., Felson M. (1983), *Social Change and Crime Rate Trends*, “American Sociology Review”, n°4.
- Ceri P. (2003), *La società vulnerabile*, Laterza, Roma-Bari.
- Cipollini R., a cura di (2002), *Stranieri. Percezione dello straniero e pregiudizio etnico*, Milano, Angeli.
- Diamanti I., Bordignon F. (2001), *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, “Rivista italiana di sociologia”, n°1.
- Douglas M. (1991), *Come percepiamo il pericolo. Antropologia del rischio*, Feltrinelli, Milano.
- Freud S. (1978), *Il disagio della civiltà*, Boringhieri, Torino.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna.
- Goffman E. (1963), *Stigma*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Lemert E.M. (1967), *Human Deviance, Social Problems and Social Control*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Lewis D.A., Maxfield M.G. (1980), *Fear in the Neighborhoods*, “Journal of Research in Crime and Delinquency”, n°1.
- Luhmann N. (1996), *Sociologia del rischio*, Bruno Mondadori, Milano.
- Lupton D. (2003), *Il rischio. Percezioni, simboli, culture*, Il Mulino, Bologna.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Matza D. (1969), *Becoming Deviant*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Mead G.H. (1934), *Mind, Self and Society*, University of Chicago Press, Chicago.
- Melossi D. (2002), *Stato, controllo sociale, devianza*, Bruno Mondadori, Milano.
- Merton R.K. (1938), *Social Structure and Anomia*, “American Sociological Review”, n°5.
- Milanesi E., Naldi A., a cura di (2001), *Cantando sotto la pioggia.insicurezza e sicurezza urbana*, Angeli, Milano.
- Morisi M., Magnier A., a cura di (2003), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Il Mulino, Bologna.
- Park R.E., Burgess E.W., Mc Kenzie R.D., a cura di (1925), *The City*, University of Chicago Press, Chicago.
- Parsons T. (1951), *The Social System*, Free Press, Glencoe.
- Pavolini E. (2002), *Il Welfare alle prese con i mutamenti sociali*, “Rassegna Italiana di Sociologia”, n°4.

- Peretti-Watel P. (2000), *Sociologie du risque*, Armand Colin, Paris.
- Palidda S. (2000), *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano.
- Ranci C. (2002), *Fenomenologia della vulnerabilità sociale*, “Rassegna Italiana di Sociologia”, n°4.
- Roché S. (2002), *Tolérance zéro? Incivilités et insécurité*, Odile Jacob, Paris.
- Taylor R.B. (1999), *Incivilities Thesis*, National Institute of Justice, Rockville.
- Wacquant L. (2000), *Parola d'ordine: tolleranza zero*, Feltrinelli, Milano.
- Walters G.D., White T.W. (1989), *The Thinking Criminal*, “Criminal Justice Research Bulletin”, n°4.
- Wilson J.Q., Kelling G. (1982), *Broken Windows*, “The Atlantic Monthly”, n°3.

In attuazione alla Legge Regionale 2 settembre 1992, n. 43 l'Ufficio di Statistica della Regione Toscana pubblica e diffonde le informazioni statistiche prodotte nell'ambito dei Programmi Statistici Regionale e Nazionale.

I dati elaborati sono patrimonio della collettività e vengono diffusi, oltre che nella collana apposita, attraverso il sito Internet della Regione Toscana ([www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)).

