



**ISTITUTO REGIONALE  
DI RICERCA  
DELLA LOMBARDIA**

**Patti Locali di Sicurezza Urbana:  
ricognizione e risultati per l'estensione di questi  
strumenti negli altri ambiti della sicurezza**

*Codice IReR:2008B025*

*Project leader: Alberto Ceriani*

**Rapporto finale**

**Milano, maggio 2009**

La ricerca è stata affidata all'IReR nell'ambito del Programma regionale di studi e ricerche 2008.

*Responsabile di progetto:* Alberto Ceriani, responsabile di progetto IReR

*Gruppo di lavoro tecnico:* Fabrizio Cristalli, responsabile regionale della ricerca D.G. Protezione Civile, Polizia Locale e Sicurezza Urbana; Ivan Bianco – D.G. Protezione Civile, Polizia Locale e Sicurezza Urbana.

*Gruppo di ricerca:* Sonia Stefanizzi, responsabile ufficio studi del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; professore associato di Sociologia, Università degli studi di Milano-Bicocca; Walter Baroni, assegnista di ricerca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli studi di Milano-Bicocca; Carlo Pisano, dottore di ricerca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli studi di Milano-Bicocca; Cristian Poletti, assegnista di ricerca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli studi di Milano-Bicocca; Diana Quartiani, dottore di ricerca, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università degli Studi di Milano; Domingo Scisci, dottorando di ricerca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli studi di Milano-Bicocca; Valeria Verdolini, assegnista di ricerca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli studi di Milano-Bicocca.

Desideriamo ringraziare tutte le Amministrazioni Comunali ed i Comandi di Polizia Locale interessati dall'indagine, per la preziosa collaborazione offerta al nostro gruppo. Un ringraziamento va alla Direzione Generale "Protezione Civile, Polizia Locale e Sicurezza" della Regione Lombardia, e in particolare al Fabrizio Cristalli, alla Antonella Rosati e Ivan Ugo Bianco, per la loro disponibilità nel fornire la documentazione ed ogni chiarimento necessario allo svolgimento della ricerca.

Per la trascrizione integrale delle interviste effettuate e per la preziosa collaborazione prestata durante l'attività di campo, si ringrazia Rocco Avolio.

## Indice

<i>Introduzione</i>	5
<b>Capitolo 1</b>	
<i>Analisi dei Patti Locali di Sicurezza Urbana attivati in Lombardia</i>	9
1.1. La raccolta delle informazioni	9
1.1.1. Raccolta del materiale	9
1.1.2. La griglia di rilevazione	13
1.2. Analisi delle informazioni raccolte	14
1.2.1. Caratteristiche generali	14
1.2.2. Problematiche e obiettivi	16
1.2.3. Gli attori	20
1.2.4. Conclusioni	29
<b>Capitolo 2</b>	
<i>Gli studi di caso: approfondimento su sei Patti Locali di Sicurezza Urbana</i>	31
2.1. I criteri adottati nella scelta dei contesti	32
2.2. I contesti prescelti	34
2.3. PLSU comuni dell'Asse del Sempione	36
2.3.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito	36
2.3.2. L'attuazione del PLSU nel contesto locale	42
2.3.3. Le problematiche connesse all'esecuzione del PLSU	48
2.4. PLSU comuni del Sud milanese – Assolombarda	51
2.4.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito	52
2.4.2. L'attuazione del PLSU nel contesto locale	54
2.4.3. Le problematiche connesse all'esecuzione del PLSU	57
2.5. PLSU Milano: quartiere San Siro	63
2.5.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito	64
2.5.2. L'attuazione del PLSU nel quartiere	70
2.5.3. Le problematiche connesse all'esecuzione del PLSU	78
2.5.4. Le conseguenze localmente prodotte dall'applicazione del PLSU	84
2.6. PLSU Milano: quartiere Lorenteggio	85
2.6.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito	86
2.6.2. L'attuazione del PLSU nel quartiere	89
2.6.3. Le problematiche connesse all'esecuzione del PLSU	95
2.6.4. Le conseguenze localmente prodotte dall'applicazione del PLSU	100
2.6.5. Conclusioni	101

2.7. PLSU Varese: quartiere delle stazioni ferroviarie e area mercatale	102
2.7.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito	102
2.7.2. L'attuazione del PLSU nel quartiere	106
2.7.3. Le problematiche connesse all'esecuzione del PLSU nel quartiere	110
2.7.4. Le conseguenze localmente prodotte dall'applicazione del PLSU	113
2.7.5. Conclusioni	115
2.8. PLSU Castel Goffredo: le esigenze di sicurezza in un contesto provinciale	115
2.8.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito	116
2.8.2. L'attuazione del PLSU nel contesto locale	120
2.8.3. Le problematiche connesse all'esecuzione del PLSU	123
2.8.4. Le conseguenze localmente prodotte dall'applicazione del PLSU	125
Capitolo 3	
<i>Un'analisi trasversale ai contesti: le funzioni dei Patti Locali ed i meccanismi di governance attivati sul territorio</i>	129
3.1. Il ruolo dei Patti rispetto alle politiche locali di sicurezza	129
3.1.1. L'idea di Patto Locale sviluppata dagli attori istituzionali	133
3.1.2. L'efficacia del Patto Locale secondo gli attori istituzionali	137
3.2. La partecipazione degli attori non istituzionali ai Patti Locali di Sicurezza Urbana	139
3.2.1. La costruzione delle arene decisionali attraverso la scelta degli attori	139
3.2.2. Il funzionamento delle partnership localmente attivate	148
3.2.3. Le conseguenze localmente prodotte dai processi di partnership	153
3.2.4. Riflessioni conclusive	155
3.3. Il ruolo rivestito da Regione Lombardia	158
Conclusioni	
<i>Valutazioni sull'utilizzo dello strumento ed indicazioni di policy per un'estensione dei processi di partecipazione in materia di sicurezza</i>	165
<i>Allegati</i>	173
Allegato 1	
<i>Griglia di codifica</i>	175
Allegato 2	
<i>Griglie di intervista</i>	179
A2.1. Traccia per l'attore "proponente" (Comune, Polizia Locale)	179
A2.2. Traccia per gli attori coinvolti nel Patto Locale (gruppo/associazione/azienda/istituzione)	182
<i>Bibliografia</i>	187

## *Introduzione*

La ricerca nasce dalle indicazioni di politica regionale contenute nella Legge n° 4 del 2003, che prefigurano l'opportunità di integrare le diverse azioni condotte a livello locale per un'adeguata gestione delle problematiche di sicurezza urbana. In particolare, lo studio ha come oggetto di analisi i Patti Locali di Sicurezza Urbana, e l'intento è quello di predisporre una ricognizione dei patti attualmente esistenti sul territorio regionale, di analizzare i risultati prodotti dalla loro azione, il livello di collaborazione e coordinamento fra i diversi attori, e, infine, di monitorare il grado di favore/sfavore con cui gli attori locali coinvolti valutano le precedenti esperienze, al fine di fornire all'ente regionale indicazioni utili a correggere le lacune eventualmente evidenziate di tali strumenti, in vista di un rilancio della loro azione e costituzione.

La ricerca intende perseguire i seguenti obiettivi:

1. la ricognizione di tutti i progetti inerenti ai "Patti locali di sicurezza urbana" presentati dalle Amministrazioni locali della Regione Lombardia alla competente U.O. "Polizia locale e sicurezza urbana". In particolare, si intende elaborare una dettagliata descrizione delle caratteristiche dei progetti proposti a partire dall'entrata in vigore della legge 4 del 2003 (art.32). Le finalità di quest'attività ricognitiva sono molteplici: in primis, la sistematizzazione ed informatizzazione di tutte le informazioni (attualmente reperibili solo in forma cartacea) relative all'applicazione dello strumento "Patto locale di sicurezza urbana" sul territorio lombardo; in secondo luogo, la possibilità di predisporre classificazioni utili ad una più agevole valutazione dell'efficacia dello strumento stesso (ad esempio, inerenti alla tipologia dell'intervento, tipo di finanziamento, tipo di attori coinvolti all'interno del Patto, modalità di sottoscrizione, durata degli interventi, ecc...); infine, l'aggiornabilità dei dati da parte degli uffici regionali competenti, via via che il ricorso allo strumento "Patto locale" si sarà ulteriormente esteso all'interno della Regione Lombardia.
2. La valutazione dell'attuale rispondenza dello strumento "Patto locale" alle indicazioni di politica regionale contenute nella Legge n°4 del 2003 ed agli specifici bisogni del territorio lombardo in materia di sicurezza urbana.

3. La predisposizione di linee guida rivolte agli attori istituzionali potenzialmente coinvolti alla realizzazione dei Patti, idonei alla diffusione e all'attecchimento dello strumento "Patto locale" nella gestione "partecipata" delle problematiche di sicurezza urbana presenti nella Regione.

## **Disegno della ricerca**

Il percorso di ricerca si è articolato nelle seguenti fasi di lavoro:

1. la predisposizione di uno schema strutturato di rilevazione volto alla ricognizione e alla classificazione all'interno di un'apposita banca dati delle informazioni contenute nei dossier archiviati presso la Regione Lombardia, relativi ai "Patti locali" ad oggi presentati e di tutti i Patti Locali attualmente attivati nel territorio regionale (di cui la Regione può anche non essere in possesso della relativa documentazione). A questo proposito è stata inviata una lettera a tutti i comandi di Polizia Locale della Regione con la richiesta di segnalare tutte le iniziative conosciute e attivate che rispondessero ai requisiti normativi dei Patti Locali. L'esito di tale rilevazione consiste nella messa a punto di una serie di indicatori validi e attendibili, adeguati a "valutare" empiricamente l'attuale efficacia dei "Patti locali", alla luce degli obiettivi della normativa regionale;
2. l'analisi del materiale raccolto, e in particolare la lettura degli indicatori così predisposti, ha reso possibile l'individuazione dei criteri sulla cui scorta selezionare 6 approfondimenti, relativi ad altrettanti Patti locali attivati nella regione lombarda: attraverso tali "studi di caso" si andrà, in particolare, a scandagliare alcune esperienze significative (per contesto di applicazione, tipo di intervento prefigurato, soggetti coinvolti, durata del progetto, ecc.), al fine di ricostruire lo "stato dell'arte" in materia di "Patti locali di sicurezza urbana" e di effettuare un'approfondita valutazione dei risultati raggiunti ad oggi da tale strumento (buone prassi di collaborazione, esiti conseguiti sul territorio, eventuali lacune evidenziate, potenzialità inespresse), in una logica di gestione "partecipata" dei problemi di sicurezza urbana;
3. l'analisi empirica delle informazioni raccolte nelle prime due fasi di ricerca consentirà la predisposizione di apposite indicazioni di *policy*, mirate al potenziamento dello strumento "Patto Locale" come nuovo dispositivo di *governance* locale in materia di sicurezza urbana. In particolare, tali linee-guide si rivolgeranno ai soggetti istituzionali preposti all'attivazione e implementazione dei Patti, e saranno finalizzate ad una diffusione delle pratiche di negoziazione, condivisione e partecipazione connesse alla buona riuscita delle esperienze analizzate.

## **Esiti della ricerca**

Al termine del percorso di ricerca, i risultati attesi riguardano i seguenti aspetti:

1. La messa a punto di un sistema integrato che colleghi i soggetti coinvolti ai diversi livelli di competenza territoriale nella gestione delle politiche e pratiche di sicurezza urbana, contribuendo ad accrescerne la conoscenza dei fenomeni sociali e la professionalità nella messa a punto di buone pratiche di *governance* locale in materia di sicurezza urbana.
2. L'indicazione di criteri di valutazione della pertinenza/efficacia delle pratiche di *governance* attivate attraverso il ricorso ai "Patti locali", utili a guidare le scelte dell'attore regionale di incentivazione e finanziamento degli interventi degli attori locali in materia di sicurezza urbana.
3. La possibilità di utilizzare i risultati di ricerca in chiave di corretta gestione della comunicazione pubblica (attraverso campagne mirate di informazione sul tema in oggetto), conformemente agli indirizzi di politica regionale in materia di sicurezza urbana.





## Capitolo 1

### *Analisi dei Patti Locali di Sicurezza Urbana attivati in Lombardia*

#### 1.1. La raccolta delle informazioni

In questo capitolo forniremo un'esauriva serie di informazioni di tipo quantitativo sulla diffusione e sulle principali caratteristiche dei Patti Locali di Sicurezza Urbana sottoscritti finora in Regione Lombardia.

##### *1.1.1. Raccolta del materiale*

Il primo passo consisteva nel censire i Patti Locali sottoscritti dal 2004 al 2008. Poiché al momento non esiste un'anagrafe dei comuni coinvolti, si è pensato di raccogliere le informazioni seguendo due strategie: l'una indiretta, l'altra diretta.

Data l'esperienza ed il lavoro svolto nelle ricerche precedenti (cfr. IRER 2007B020), si è deciso di utilizzare come *fonte indiretta* il contenuto dei Progetti di Sicurezza, istituiti dalla Regione Lombardia in base alla l.r. 4/03, art. 25. Il Patto Locale di Sicurezza Urbana, infatti, può essere inserito e valutato all'interno dei Progetti di Sicurezza proposti dagli Enti Locali (l.r. 4/03, art. 32, comma 5), nella misura in cui si richiede alla Regione un contributo economico per la realizzazione delle azioni previste al suo interno. Si è così provveduto ad individuare i Progetti che prevedessero la presenza nella documentazione presentata di uno o più Patti Locali. Una volta individuati gli Enti coinvolti, è stato possibile entrare in possesso dei testi dei Patti Locali sottoscritti o in via di sottoscrizione. Bisogna sottolineare, tuttavia, che sono pochi gli Enti locali che si sono avvalsi della possibilità di inserire Patti Locali all'interno dei Progetti di Sicurezza co-finanziabili: secondo i dati disponibili, i Progetti interessati sono 6 nel 2006 e 8 nel 2007.

Come *fonte diretta*, invece, si è inteso il contatto di tutti i Comandi di Polizia Locale della Lombardia, al fine di chiedere loro se fosse avvenuta la partecipazione dell'ente locale di appartenenza a Patti Locali e, in caso di riscontro positivo, l'invio al gruppo di ricerca del materiale pertinente, in primis il contenuto del Patto (che costituisce il testo preferenziale per l'analisi descrittiva contenuta in questo capitolo). Grazie alla collaborazione con L'U.O. Polizia Locale

e Interventi Integrati della D.G. Protezione civile, Prevenzione e Polizia locale di Regione Lombardia, i singoli Comandi sono stati contattati con una prima circolare il 28.07.2008, a cui è seguita un'ulteriore nota in data 10.09.2008. La percentuale di risposta non è stata elevata, anche se è lievemente migliorata con la seconda richiesta. Si riportano in tabella 1.1 i risultati di questa prima fase.

**Tabella 1.1 - Risposte ricevute dai Comandi di Polizia Locale**

	f.	%
Risposte negative	79	42,0%
Protocolli d'intesa	2	1,1%
Convenzioni:	42	22,3%
- servizio associato	34	
- atto costitutivo dell'Unione dei Comuni	5	
- altra Convenzione	3	
Patti per la Sicurezza	10	5,3%
Progetti di Sicurezza	2	1,1%
Patti Locali di Sicurezza Urbana	53	28%
Risposte totali	188	100%

*Fonte: elaborazione IReR.*

Commentiamo brevemente questi primi dati. Le risposte totali, pervenute dai Comandi, sono state 188. Se tale numero viene messo in relazione con quello dei Comandi di Polizia Locale presenti sul territorio lombardo (pari a 1140 al 31.12.2007<sup>1</sup>), il tasso di risposta è pari al 16,5%. Si deve sottolineare, tuttavia, che questo valore è viziato da almeno un problema: in molti casi i Patti Locali sono sottoscritti da più soggetti istituzionali (comuni, province, associazioni, etc...), ma uno solo è considerato l'Ente capofila (che è sempre un comune; cfr. d.g.r. 16 febbraio 2005 – n. 7/20851). In molti casi solo l'Ente promotore ha risposto alla nostra richiesta; si può stimare, quindi, un tasso di risposta potenzialmente più alto rispetto a quello indicato qui sopra.

Delle 188 risposte pervenute, il 42% sono state negative, ossia inviate da Comuni o Comandi che non hanno attivato alcun Patto. È, invece, interessante spendere alcune parole sulle altre modalità riportate in tabella. Analizzando preliminarmente le risposte positive, si è notato che non tutte in realtà si riferivano a Patti Locali ex art. 32, l.r. 4/03. Le risposte classificabili come “corrette” (che facevano riferimento allo strumento effettivamente indicato nel testo della circolare ed oggetto della nostra ricerca) sono state 53 (28%), all'interno delle quali si possono individuare riferimenti univoci a 27 differenti Patti Locali di Sicurezza Urbana. Poco meno di un quarto delle risposte (22,3%, pari a 42 risposte complessive) si riferisce, invece, a convenzioni stipulate dal comune con altri Enti locali: 34 casi riguardano convenzioni per il servizio associato di Polizia

<sup>1</sup> Fonte: Regione Lombardia

Locale; 5 casi hanno inviato l'atto costitutivo dell'Unione dei Comuni; 3 casi si riferiscono ad altre convezioni specifiche con soggetti privati localmente attivi (associazioni di varia natura). A questi casi di incompienza rispetto all'oggetto di ricerca, bisogna, poi, aggiungere altri 10 che riguardano Patti per la Sicurezza di diversa natura<sup>2</sup>, 2 casi di Protocolli d'intesa tra amministrazioni locali e Prefetture, e altri 2 casi in cui è stata inviata la documentazione relativa ai Progetti di sicurezza cofinanziabili da Regione Lombardia, senza alcun riferimento a forme di natura negoziale fra i soggetti locali.

Questa sostanziale incongruenza tra la richiesta formale e il risultato ottenuto merita attenzione, poiché pare riflettere la presenza di una certa confusione concettuale che investe gli strumenti a disposizione delle amministrazioni locali per la definizione delle politiche di sicurezza (e, in particolare, lo strumento dei Patti Locali). Analoga confusione si è riscontrata, talvolta, all'interno degli stessi Patti, che presentano elementi di forte eterogeneità, tanto che si ritiene opportuno parlare di differenti declinazioni nell'uso dello strumento, come si segnalerà più avanti. Si può immaginare, tuttavia, quanto questa incoerenza (se non vera e propria incompienza da parte di diversi Comandi) possa aver minato già a priori il potenziale innovativo dello strumento "Patto Locale di Sicurezza Urbana", come dispositivo di *governance* locale dei problemi di sicurezza.

Una volta classificata adeguatamente la documentazione pervenutaci, si è proceduto all'elencazione dei casi chiaramente identificabili come «Patti Locali di Sicurezza Urbana»:

**Tabella 1.2 - Patti Locali di Sicurezza Urbana**

Comune capofila	Anno	Comune capofila	Anno
Bergamo	2005	Magenta 4 (Ancc)	2008
Borgo Priolo	No	Mantova (Lunetta)	2007
Busto Garolfo	2008	Milano (Adriano)	No
Castelgoffredo	2005	Milano (Gratosoglio)	2005
Chiari	2006	Milano (Lorenteggio)	2005
Cinisello Balsamo	2006	Milano (Mazzini)	2005
Cormano 1	2006	Milano (Molise-Calvairate)	2005
Cormano 2	2007	Milano (Ponte Lambro)	2005
Cremona	2004	Milano (San Siro)	2005
Esine	2008	Milano (Stazioni Sicure)	2004
Gallarate (Stazioni)	2005	Paderno Dugnano	2008

<sup>2</sup> Si tratta di protocolli d'intesa stipulati nella provincia di Como fra la locale Prefettura e una serie di comuni, che fanno esplicito riferimento al «Patto per la sicurezza» firmato a livello nazionale tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI il 20 marzo 2007. Tali Patti si autodefiniscono «Patti Locali per la sicurezza», ma non fanno alcun riferimento alla normativa della Legge Regionale n.4/2003, e non hanno alcun legame con l'oggetto di studio della nostra ricerca.

**Tabella 1.2 - Patti Locali di Sicurezza Urbana (segue)**

Gallarate (Exodus)	2007	Parco Delle Groane	2006
Gottolengo	2008	Parco Lombardo Valle Del Ticino	2006
Legnano - Asse Sempione	2007	Pozzolengo	2008
Lodi 1	2005	San Giuliano Milanese (Assolombarda)	2007
Lodi 2	2008	Seveso	2007
Lonate Pozzolo + Ferno (Unione)	2005	Valsaviore	2007
Magenta 1	2006	Varese	2005
Magenta 2 (Anps)	2008	Vedano Olona	2008
Magenta 3 (Auser)	2008	Voghera	2005

Fonte: elaborazione IReR.

In totale i Patti identificati sono 40. Dato il basso tasso di risposta, non è possibile definire con assoluta certezza se l'elenco sia esaustivo. Riteniamo, tuttavia, che l'eventuale presenza di altri Patti Locali per la Sicurezza Urbana sul territorio lombardo avrebbe dovuto indurre le amministrazioni coinvolte alla comunicazione al gruppo di ricerca: si è notato, infatti, un certo interesse da parte degli Enti locali a promuovere il proprio operato, come si evince dal numero di contatti ricevuti che, sebbene fornissero risposta negativa o non trattassero nello specifico di Patti Locali, spesso elencavano dettagliatamente le convenzioni, gli accordi e i protocolli d'intesa messi in atto dall'istituzione rispondente: una sorta di giustificazione *a posteriori* (non richiesta) che l'istituzione rispondente operava rispetto all'assenza di Patti Locali sul proprio territorio di appartenenza.

La fase successiva del nostro lavoro consisteva nel mettere sotto esame i testi ufficiali dei singoli Patti. Il lavoro di analisi si è concentrato, in questa prima fase, solo sul documento sottoscritto da tutti i soggetti coinvolti. Questo per almeno due ragioni: in primo luogo, perché la documentazione allegata risultava piuttosto eterogenea, tale da posizionarsi entro una gradualità che prevedeva ad un polo la sola presenza del testo ufficiale del Patto, ed all'altro la completa documentazione di tutte le fasi del Patto, comprendente anche i verbali delle riunioni ed i risultati della valutazione di efficacia delle azioni intraprese. Per dare, quindi, omogeneità all'analisi, si è proceduto prevalentemente sull'elemento presente in tutte le comunicazioni pervenute: ossia, il testo del Patto Locale. In secondo luogo, occorre sottolineare che, nonostante il Patto non abbia la forza giuridica vincolante di un contratto di diritto privato, esso resta uno strumento che comporta un certo vincolo di responsabilità politica per gli attori che lo sottoscrivono (specialmente quelli di natura istituzionale). Si è deciso, così, di utilizzare la documentazione allegata solo per chiarire o approfondire la presenza di elementi dubbi nel testo principale.

Prima di procedere con i risultati dell'analisi vera e propria, è ora necessario soffermarsi brevemente sulla griglia di rilevazione utilizzata per compiere la lettura dei differenti Patti.

### 1.1.2. La griglia di rilevazione

Per l'analisi delle informazioni contenute nei testi, si è proceduto alla costruzione di una griglia di rilevazione composta da domande a risposta chiusa, volte ad individuare le diverse sfumature dei singoli aspetti che compongono un Patto Locale. Prima di passare alla descrizione della griglia, è importante sottolineare lo scopo di tale lavoro. L'intenzione primaria di questa analisi è classificare, secondo una serie di variabili descrittive, i Patti Locali di Sicurezza Urbana attivati in Lombardia. Le domande scelte, di conseguenza, possono rientrare nella classe delle domande *fattuali* (Corbetta, 1999, p. 186), ossia di domande che riguardano esclusivamente i fatti e tutto ciò che è osservabile dall'esterno; sono state escluse tutte gli interrogativi, spesso presenti in una griglia di analisi testuale, relativi a giudizi, opinioni, emozioni che non si è ritenuto essere rilevanti per il tema di ricerca e che avrebbero richiesto altresì un'attenzione metodologica diversa.

La griglia è divisa in cinque sezioni (cfr. Allegato 1). Per semplicità si è deciso di ripercorre alcuni dei punti indicati nel d.g.r. 7/20851. La prima parte raccoglie alcune informazioni generali sul Patto, quali per esempio il nome (se disponibile), la data di sottoscrizione, la durata e il numero degli attori coinvolti. La seconda parte, invece, permette di connotare sensibilmente la visione del Patto. Essa comprende la lista delle problematiche del territorio e degli obiettivi che i sottoscrittori intendono realizzare, ognuno dei quali, se l'informazione è disponibile, è connesso ad uno specifico target (giovani, anziani, migranti, ecc...).

La terza parte si focalizza sui soggetti sottoscriventi. Di questi si rileva la categoria di appartenenza (comune, provincia, istituzione religiosa, associazione, ecc...), le azioni specifiche che il singolo attore è tenuto a intraprendere e la fase di sottoscrizione del Patto (se, cioè, l'attore ha sottoscritto il Patto fin dal principio, oppure vi ha aderito successivamente). L'ultima parte, infine, raccoglie alcune informazioni generali sul sistema organizzativo, rilevando la presenza/assenza del Comitato Tecnico, del Responsabile Tecnico e di forme di monitoraggio delle azioni intraprese durante la fase di implementazione / realizzazione del Patto.

È bene sottolineare che la qualità delle informazioni raccolte non è la stessa per ogni documento analizzato. Sebbene tutti i Patti Locali tocchino queste cinque sezioni, accade spesso che il contenuto sia generico e formale, tale da evocare più una dichiarazione di intenti che una forma di accordo operativo e vincolante tra singole parti. Altre volte, invece, alcune di queste informazioni mancano del tutto, come nel caso delle azioni specifiche assegnate ad ogni singolo soggetto, che costituiscono un dato mancante in quasi la metà dei documenti.

## 1.2. Analisi delle informazioni raccolte

### 1.2.1. Caratteristiche generali

Presentando i risultati dell'analisi sul contenuto dei testi dei Patti Locali di Sicurezza Urbana sottoscritti dal 2004 al 2008, dapprima sarà illustrato un articolato commento rispetto alle caratteristiche generali dei Patti; in una seconda fase, invece, si procederà alla costruzione di una tipologia di "uso" (almeno formale, poiché si basa esclusivamente su quanto scritto nei documenti ufficiali) dello strumento regionale.

In tabella 1.3 si riportano le informazioni generali:

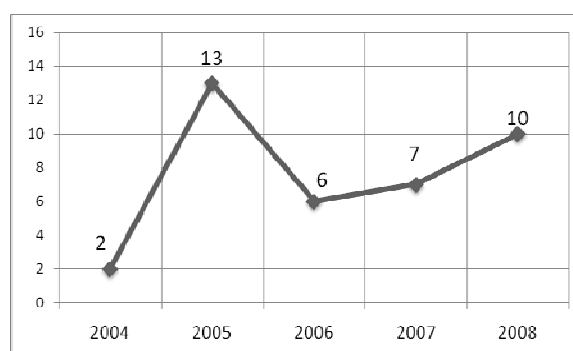
**Tabella 1.3 - Informazioni generali**

	Min.	Max.	Media	Non risp.
Durata del Patto	1	5	2	11
N. attori coinvolti	1	22	8	-

Fonte: elaborazione IReR.

I Patti stipulati hanno una durata che varia dall'anno ai cinque anni (Gottolengo), con una media di durata pari ad anni due. In poco più di un quarto dei casi (11 su 40), invece, non è possibile rintracciare informazioni su questa variabile. Tutti i Patti coinvolgono almeno un attore<sup>3</sup> (ossia il comune capofila), ma il numero può salire fino a 22, nel caso del Patto sottoscritto dal comune di Cormano e Bresso nel 2006. La media degli attori coinvolti è all'incirca pari a 8 soggetti: tale valore sta ad indicare che l'intento di coinvolgere più attori del territorio ha funzionato, almeno a livello generale.

**Figura 1.1 - Anno di sottoscrizione**



Fonte: elaborazione IReR.

<sup>3</sup> Si ricorda che gli attori afferenti all'amministrazione comunale (quali, per esempio, la Polizia Locale, gli assessorati, gli uffici decentrati, ecc...) sono stati contati come attore unico, ossia il comune stesso.

Il grafico riportato in figura 1.1 mostra il numero di Patti sottoscritti dal 2004 al 2008, di cui il nostro gruppo di ricerca ha avuto comunicazione. Si può notare che la maggioranza dei Patti è stata sottoscritta nel 2005, anno in cui sono state pubblicate le procedure per la sottoscrizione di tale strumento. Dopo una battuta d'arresto nel 2006 e 2007, c'è stato un forte incremento lo scorso anno, incremento che potrebbe essere persino superiore a quanto indicato, poiché la rilevazione è terminata a settembre 2008.

Un'altra informazione interessante, specie per le analisi successive, è costituita dall'ampiezza del territorio che ricade sotto l'azione del Patto. Si possono individuare tre categorie di Patto Locale: *sovracomunale*, se il Patto sigla un accordo tra più amministrazioni comunali o se tra i firmatari vi è la presenza di Enti quali la provincia, un consorzio tra comuni, etc...; *comunale*, se il Patto è firmato tra attori che operano all'interno dell'ambito comunale; *infracomunale*, se le azioni del Patto si concentrano su una specifica area o quartiere del comune. In tabella 1.4 si può vedere la distribuzione dei Patti in base a questa caratteristica:

**Tabella 1.4 - Ampiezza del territorio coinvolto**

Ampiezza	N di casi	%
Sovracomunale	19	47,5%
Infracomunale	13	32,5%
Comunale	8	20%

Fonte: elaborazione IReR.

Quasi la metà degli accordi si situa nella modalità "sovracomunale". Ciò sta a significare che lo strumento è stato inteso soprattutto come una risorsa per mettere in rete più amministrazioni comunali ed i servizi che ad esse fanno capo, in primo luogo la Polizia Locale. Tale necessità troverà riscontro nell'analisi degli obiettivi (cfr. il seguente paragrafo), dove spiccano al primo posto le modalità "pattugliamento e/o presidio" e "razionalizzazione organizzativa", ossia due aspetti che ben esemplificano la volontà, da parte dei comuni, di migliorare il servizio di Polizia Locale offerto alla cittadinanza, sia riguardo al rapporto diretto con i cittadini (rafforzamento del pattugliamento), sia migliorando la comunicazione e condivisione di informazioni tra i Comandi coinvolti (ciò che noi abbiamo denominato "razionalizzazione organizzativa"). In quest'ottica, dunque, il Patto è visto principalmente come strumento per stipulare accordi tra le amministrazioni, i servizi di Polizia Locale e gli altri attori presenti sul territorio.

La modalità "infracomunale", invece, mostra una seconda prospettiva di utilizzo dei PLSU. In questo caso il focus degli interventi ricade su una specifica area del comune e prevale la volontà di mettere in rete gli attori che già operano al suo interno. Come vedremo successivamente, i Patti che ricadono in questa categoria saranno caratterizzati da un approccio specifico, ben distinto rispetto a quello della categoria precedente ricordata.

### 1.2.2. Problematiche e obiettivi

Si passi ora all'analisi delle problematiche e degli obiettivi prefigurati nei testi sottoscritti. Partiamo dalle problematiche<sup>4</sup>:

**Tabella 1.5 - Problematiche di contesto**

Problematiche selezionate	N di casi	% <sup>5</sup>
Insicurezza percepita	27	67,5%
Criminalità	23	57,5%
Disagio sociale	16	40%
Degrado urbano	14	35%
Conflittualità sociale	13	32,5%
Comportamenti anti-sociali	11	27,5%
Circolazione/sicurezza stradale	10	25%
Occupazione abusiva di stabili	7	17,5%
Non indicato	6	15%
Presenza soggetti pericolosi - generico	6	15%
Carenza servizi pubblici	4	10%
Presenza soggetti pericolosi - migranti	3	7,5%
Sicurezza nei luoghi di lavoro	3	7,5%
Presenza soggetti pericolosi - giovani	2	5%
Presenza soggetti pericolosi - nomadi	2	5%
Abbandono scolastico	1	2,5%
Gravi carenza risorse (umane e/o tecniche) PL	1	2,5%
Presenza soggetti pericolosi - tossicodipendenti	1	2,5%

*Fonte: elaborazione IReR.*

Il primo dato interessante riguarda la modalità “non indicato”, che sta ad individuare i casi che non citano affatto i problemi di sicurezza che affliggono il territorio (dato che, peraltro, sarebbe richiesto dal regolamento regionale inerente alle procedure di sottoscrizione dei PLSU). È singolare notare che ben sei Patti (il 15% del totale) non ritengono necessario partire da un'analisi dei problemi del territorio prima di definire il contenuto (in termini di obiettivi e di azioni) del PLSU.

<sup>4</sup> Questa variabile, e le successive, derivano dall'operativizzazione di domande a risposta multipla, ossia era possibile selezionare più risposte ad una stessa domanda.

<sup>5</sup> In questo e in altri casi si riporterà la colonna dei valori percentuali, ma con la raccomandazione di tenere conto della poca numerosità dei casi (N=40). Una percentuale pari al 5%, per esempio, può sembrare un valore degno di nota, ma essa si riferisce a solo due casi, un numero decisamente non adatto ad interpretazioni analitiche.



Con una frequenza del 67,5% sul totale, l'«insicurezza percepita» dalla popolazione è il motivo che spinge la maggioranza dei soggetti a promuovere un Patto Locale. Questo è un aspetto che sarà più efficacemente approfondito nella fase «qualitativa» della nostra ricerca, attraverso le interviste ai soggetti coinvolti nei Patti. Ben 23 casi (57,5%), invece, hanno riportato la presenza sul territorio di problemi relativi alla «criminalità». Questi sono i due principali fattori di problematicità del territorio locale per almeno la metà dei documenti analizzati.

Più diminuisce la numerosità, più le criticità si fanno specifiche: si attestano su livelli alti di frequenza i problemi prettamente sociali, quali le situazioni di disagio e marginalità economica e sociale, il degrado del quartiere/città, le situazioni conflittuali (per esempio tra autoctoni e migranti); più in basso si posizionano le modalità più contestuali, quali la presenza specifica di soggetti pericolosi (migranti e tossicodipendenti *in primis*), la mancanza di servizi pubblici o situazioni preoccupanti di abbandono scolastico. Da una prima osservazione pare, quindi, che la stipulazione del Patto Locale nasca sì da una situazione di disagio avvertita nel territorio, ma che tale sensazione non sia chiaramente declinata in forme ben definite («insicurezza percepita», una «criminalità» che racchiude le più svariate fattispecie di reato) nella maggior parte dei Patti sottoscritti.

L'analisi degli obiettivi chiarisce meglio questa interpretazione. I risultati sono riportati in tabella 1.6.

**Tabella 1.6 - Obiettivi generali**

Obiettivi generali	N di casi	%
Prevenzione situazionale: pattugliamento e/o presidio	27	67,5%
Prevenzione sociale: socio-assistenziale	19	47,5%
Razionalizzazione organizzativa	19	47,5%
Prevenzione situazionale: videosorveglianza	17	42,5%
Attività formativa/informativa alla cittadinanza	17	42,5%
Repressione	16	40%
Prevenzione sociale: socio-comunitaria	15	37,5%
Gestione della circolazione stradale	12	30%
Riqualficazione dell'arredo urbano	12	30%
Attività formativa specifica indirizzata a soggetti del Patto	3	7,5%

Fonte: elaborazione IReR.

Gli obiettivi vanno nella stessa direzione delle problematiche: se l'«insicurezza percepita» e la «criminalità» risultano i problemi più comuni, l'attivazione di forme di controllo situazionale, specie con il pattugliamento del territorio o con altre modalità d'azione che aumentino la visibilità delle forze di polizia, è l'obiettivo che, in quasi sette casi su dieci, gli attori partecipanti ai patti vogliono raggiungere. La conferma è data anche dal posizionamento della modalità «repressione». Essa, infatti, è molto distante dalla prima, segno che ciò che

interessa in questi casi è dare fiducia alla cittadinanza e diminuire il senso di insicurezza attraverso la presenza fisica, esteriormente percepibile, degli operatori di PL, e non necessariamente attraverso una maggiore repressione contro i fenomeni criminali o devianti.

C'è poi un'altra modalità su cui soffermare lo sguardo: quella denominata «razionalizzazione organizzativa». Con questa espressione si vuole intendere la definizione di forme di coordinamento tra più Comandi di Polizia Locale o tra questi e le Forze dell'Ordine, attività di formazione specifica per gli operatori di PL, e tutto ciò che possa migliorare l'efficienza della macchina organizzativa delle forze di polizia dei Comuni. Si tratta di un'esigenza molto diffusa (registrata in quasi un Patto su due), che ben risponde alla necessità di politiche integrate richiamate dalla l.r. 4/03; esse sono spesso attivate anche attraverso quei Progetti di Sicurezza cofinanziabili, al cui interno i Patti Locali sono sovente inseriti.

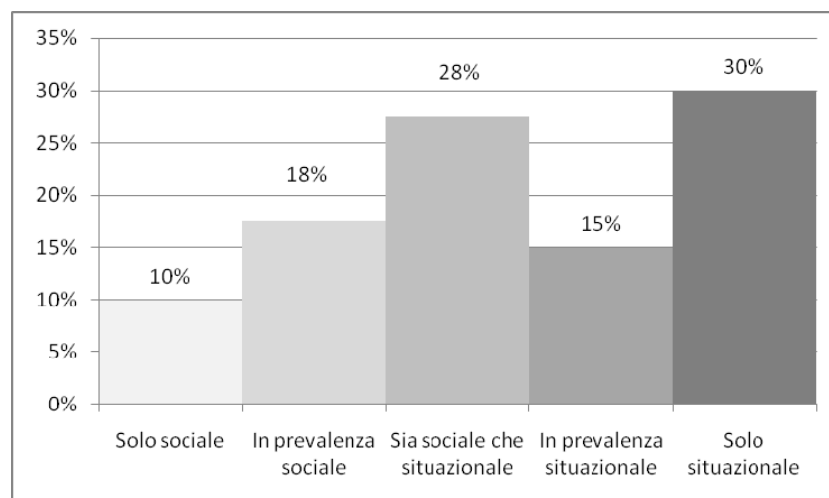
Possiamo sintetizzare le informazioni riportate nelle variabili “problematiche” e “obiettivi” in un indice che possa caratterizzare univocamente, lungo un'unica dimensione, i Patti Locali di Sicurezza Urbana. Tale dimensione si colloca lungo l'asse che vede ad un estremo un approccio che si può definire *sociale*, che racchiude Patti che selezionano problematiche quali il disagio sociale, la conflittualità tra gruppi, l'abbandono scolastico, etc... e seleziona pertanto obiettivi di eguale natura: ri-animazione del territorio, mediazione culturale, miglioramento dei servizi sociali, etc...; all'estremo opposto c'è un approccio che si può definire *situazionale*, che evidenzia problemi quali la presenza di criminalità, di soggetti potenzialmente pericolosi, etc... e le cui risposte sono di natura appunto situazionale, ossia rivolte al contesto fisico in cui possono svilupparsi le occasioni di reato o di comportamenti anti-sociali: videosorveglianza, pattugliamento, repressione, ecc... Non tutti i Patti si collocano in uno di questi estremi. Il motivo è evidente: la maggior parte di questi accordi cerca di combinare entrambi gli approcci, anche se uno pare prevalere sull'altro, come si può vedere dalla figura 1.2<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Nella dimensione *sociale* sono state incluse le seguenti categorie (P = problematica; O = obiettivo; in parentesi anche le motivazioni per categorie più controverse): carenza di servizi pubblici (P), degrado urbano (P – la presenza della modalità “degrado urbano” tra le problematiche ha suscitato sempre l'individuazione di obiettivi di natura sociale, quindi si è deciso di inserirla in questa dimensione), disagio sociale (P), conflittualità sociale (P), comportamenti anti-sociali (P), problemi di abbandono scolastico (P), occupazione abusiva di stabili (P), prev. sociale: socio-comunitaria (O), prev. sociale: socio-assistenziale (O), riqualificazione dell'arredo urbano (O).

Per la dimensione *situazionale* le categorie sono le seguenti: criminalità (P – fortemente associata alle modalità “pattugliamento” della variabile “obiettivo”), presenza di soggetti pericolosi (P – anche in questo caso le modalità sono fortemente associate a obiettivi di natura repressiva o ad azioni di controllo), problemi di circolazione stradale (P), prev. situazionale: videosorveglianza (O), prev. situazionale: pattugliamento e/o presidio (O), repressione (O), gestione della circolazione stradale (O), razionalizzazione organizzativa (O). L'indice è stato poi ricodificato in cinque modalità.

**Figura 1.2 - Asse approccio sociale/situazionale**



Fonte: elaborazione IReR.

Il grafico mostra una situazione molto interessante. La dimensione “sociale/situazionale” discrimina, infatti, con chiarezza i casi e mostra quelle che possono essere considerate le due declinazioni dello strumento: una si muove in direzione di un approccio “fisico” rispetto ai problemi di sicurezza, orientato al potenziamento delle azioni di controllo del territorio; l’altra mette, invece, in campo una visione che è attenta al *background* del contesto, alle forme di disagio e marginalità, alle quali si risponde prevalentemente attuando politiche di prevenzione sociale.

Si può, dunque, sostenere che la maggior parte dei Patti Locali sottoscritti segue un approccio “situazionale” o “in prevalenza situazionale” (sommando le due modalità si raggiunge il 45%), contro il 28% dell’approccio di tipo contrario.

Una buona fetta dei casi (pari a sua volta al 28%) si colloca al centro, ossia “usa” il Patto in funzione sia sociale che situazionale, mescolando in modo quasi paritetico i due approcci. La prevalenza degli approcci situazionali può essere interpretata richiamando da un lato la durata media dei Patti (due anni), che rappresenta una temporalità forse non sufficiente per sviluppare il tipo di progettualità richiesto da un intervento sociale; dall’altra parte, può rappresentare un ulteriore elemento esplicativo anche la natura dei finanziamenti regionali, che negli ultimi anni hanno privilegiato l’acquisto di mezzi e strumentazione, escludendo la possibilità di cofinanziare interventi in spesa corrente. Anche questo sarà un aspetto approfondito all’interno degli studi di caso, attraverso le interviste agli attori coinvolti (cfr. il capitolo 2).

È interessante, poi, indagare la relazione intercorrente fra la dimensione sociale/situazionale e la dimensione territoriale del Patto (tabella 1.7).

**Tabella 1.7 – Relazione tra ampiezza del territorio e dimensione sociale/situazionale**

	Solo sociale	In prevalenza sociale	Sia sociale che situazionale	In prevalenza situazionale	Solo situazionale	Totale
Infracomunale	31%	38%	23%	8%	0%	100%
Comunale	0%	12%	38%	0%	50%	100%
Sovracomunale	0%	6%	26%	26%	42%	100%
Totale	10%	18%	28%	15%	30%	100%

Fonte: elaborazione IReR.

La tabella mostra una relazione chiarissima tra le due variabili. I Patti che operano all'interno di un'area ristretta del territorio comunale si situano nella quasi totalità nel semiasse "sociale". Uguale, ma rovesciata, la relazione tra i Patti di natura sovracomunale e il semiasse "situazionale": il 68% dei casi si colloca nell'area delle azioni di controllo del territorio e degli interventi di natura repressiva. Nel caso dell'ambito comunale, invece, la situazione risulta più confusa: la maggioranza dei casi segue un approccio repressivo (50%), ma un caso su tre (38%) preferisce mescolare i due metodi. Solo un 12% si sposta verso il semiasse "sociale".

Il contesto territoriale di riferimento, quindi, si pone in diretta relazione con il tipo di azioni che verranno intraprese all'interno del Patto: il distacco appare molto evidente con il passaggio dall'ambito infracomunale a quello sovracomunale. Possiamo riprendere quanto è stato già anticipato in precedenza: la dimensione *sovracomunale* è ricercata soprattutto dalle amministrazioni o Enti che intendono mettere in rete i loro servizi, affinché sia possibile attivare forme più estese di pattugliamento e controllo del territorio, anche in virtù di problemi specifici che travalicano i confini comunali. La volontà di razionalizzare l'operato della Polizia Locale, attraverso il coordinamento tra più comandi o tra questi e le altre Forze dell'Ordine, trova terreno fertile nelle forme di aggregazione di istituzioni comunali.

Al contrario, la dimensione *infracomunale*, che racchiude un terzo dei casi in esame (32,5% - cfr. tabella 1.4), si muove in direzione contraria. In questo caso, il focus dell'azione è contenuto all'interno di una specifica area del territorio comunale, ed i problemi di disagio sociale, degrado e marginalità sono affrontati con strumenti volti al reinserimento dei soggetti nel tessuto comunitario. Questa prima distinzione opera sicuramente un'azione di definizione dello strumento "Patto Locale", il quale diviene così un dispositivo flessibile e declinato in modo differenziato a seconda dell'ambito di intervento. Se l'interpretazione è corretta, gli attori in gioco confermeranno questa dualità; le analisi successive cercheranno di svolgere questo compito.

### 1.2.3. Gli attori

Poniamo ora l'attenzione sulle caratteristiche degli attori che hanno preso parte ai Patti Locali, nonché sulle azioni che essi stessi si sono impegnati a svolgere

durante l'esecuzione dell'accordo. È opportuno sottolineare che non tutti i testi fanno esplicito riferimento alle singole azioni che ogni attore intende svolgere. Per la precisione, solo 28 casi su 40 possiedono un'informazione di questo genere; l'analisi verrà pertanto intrapresa solo su questi PLSU.

Nella tabella 1.8 si dà conto degli attori coinvolti nei Patti. Il conteggio indica il numero di Patti al cui interno compare, *almeno una volta*, il soggetto indicato sotto la colonna "tipo di attore", ricodificato in 16 differenti modalità.

**Tabella 1.8 - Tipi di attore coinvolto**

Tipo di attore	N di casi	
Comune	37	92,5%
Associazione	26	65%
Istituzione religiosa	12	30%
Cooperativa sociale	12	30%
Provincia	9	22,5%
Comitato di cittadini	7	17,5%
Istituzione scolastica	5	12,5%
Azienda pubblica	5	12,5%
Consorzio	5	12,5%
Sindacato	5	12,5%
Azienda privata	5	12,5%
Altro	3	7,5%
Unione dei Comuni	2	5%
Istituzione giurisdizionale	1	2,5%
Forza dell'Ordine	1	2,5%
Corpo di vigilanza	1	2,5%

*Fonte: elaborazione IReR.*

Nella quasi totalità dei casi almeno un attore è un'amministrazione comunale, ad esclusione di tre casi in cui l'Ente capofila è rappresentato o da un'Unione dei Comuni o da un Consorzio (sono i casi dei Patti promossi rispettivamente dall'Unione dei Comuni della Valsaviore, dall'Unione dei Comuni di Lonate Pozzolo e Ferno, dal Consorzio "Parco delle Groane" – con la presenza anche del comune di Solaro come attore a sé stante – e dal Consorzio "Parco Lombardo Valle del Ticino"). Ciò è perfettamente coerente con la direttiva regionale, che prevede la promozione del Patto Locale esclusivamente da parte di uno o più sindaci dei comuni interessati. Le associazioni sono, invece, il secondo attore più coinvolto. In questo caso è opportuno ricordare che tale categoria comprende l'intera gamma dell'associazionismo, dal mondo del volontariato (religioso e no), alle associazioni culturali e ricreative, ai gruppi di operatori delle forze di polizia in congedo, ed alle associazioni tese all'assistenza sociale.

Ad una sommaria lettura dei Patti Locali di Sicurezza Urbana rilevati, potrebbe sembrare che l'intento della Legge Regionale di coinvolgere il tessuto sociale nella condivisione di politiche per la sicurezza sia stato raccolto in buona misura dalle amministrazioni locali. Si deve ricordare, tuttavia, che queste informazioni provengono dai testi ufficiali dei Patti Locali che, come già ricordato, appaiono molto più spesso delle dichiarazioni di intenti preliminari alla realizzazione di un Patto, piuttosto che rigidi impegni di matrice contrattuale stipulati tra le parti. Ciò significa che, per mettere alla prova l'effettivo grado di coinvolgimento degli attori locali all'interno dei PLSU, è necessario andare oltre i testi ed analizzare le pratiche poste concretamente in atto nei singoli contesti (ciò sarà appositamente approfondito all'interno degli studi di caso nel capitolo 2).

Ritornando all'analisi descrittiva, possiamo notare che ai primi posti ritroviamo ancora attori collocabili all'interno dell'area sociale, ossia «istituzione religiosa» e «cooperativa sociale». Rimangono esclusi, invece, gli attori privati (solo 5 casi su 40 prevedono la presenza di almeno un soggetto di questo tipo), le Forze dell'Ordine e i soggetti di vigilanza privata (1 caso per tipo). In generale, quindi, si può sostenere che i Patti Locali (o, perlomeno, quelli che individuano chiaramente gli attori coinvolti al loro interno) privilegiano gli attori appartenenti all'area del «terziario sociale».

Non si può prescindere, tuttavia, da un'accurata comprensione di chi siano effettivamente gli attori in campo: due soggetti appartenenti allo stesso tipo possono dar vita ad attività diametralmente opposte; per tale motivo sarà opportuno associare agli attori le azioni che essi sono tenuti a promuovere per la durata del Patto. Prima di passare a questa fase si vuole approfondire ancora il tema degli attori. Per fare ciò si è proceduto a raggruppare i soggetti in quattro categorie: la categoria «soggetti istituzionali», che comprende gli Enti comunali e le Unioni di Comuni, le province, le istituzioni scolastiche, le Forze dell'Ordine, etc...; «terzo settore», che include associazioni, comitati di cittadini, sindacati, etc...; «soggetti privati», che include le aziende private e i corpi di vigilanza; «istituzioni religiose», che riguarda le parrocchie e altri Enti di natura prettamente ecclesiastica. Il risultato è presentato in tabella 1.9:

**Tabella 1.9 - Tipi di attore coinvolto (4 modalità)**

Tipo di attore	N di casi	%
Soggetto istituzionale	40	100%
Terzo settore	30	75%
Istituzione religiosa	12	30%
Soggetto privato	9	22,5%

*Fonte: elaborazione IReR.*

La tabella conferma quanto sostenuto in precedenza: oltre ai soggetti istituzionali, che per legge devono essere presenti tra i firmatari del Patto, la maggior parte degli accordi siglati prevede almeno un attore appartenente al Terzo settore (associazioni, cooperative, etc...): solo nel 25% dei casi non compare almeno una

volta tra i sottoscrittori. Degno di nota anche il ruolo defilato dei soggetti privati, che sono presenti solo in 9 casi. La tendenza pare sia quella di privilegiare attori senza finalità di lucro, appartenenti al tessuto associativo del quartiere, del comune o dell’ambiente socio-territoriale di riferimento. Proprio a questo riguardo, può essere utile confrontare i dati sull’ampiezza del territorio coinvolto con la natura degli attori coinvolti, semplificando ancora di più la tipologia e portandola a due modalità, attore “istituzionale” e “non istituzionale”:

**Tabella 1.10 - Relazione tra ampiezza del territorio e attore istituzionale/non istituzionale**

Territorio	Tipo di attore	Totale	%
Infracomunale	Istituzionale	13	100%
	Non istituzionale	12	92%
Comunale	Istituzionale	8	100%
	Non istituzionale	8	100%
Sovracomunale	Istituzionale	19	100%
	Non istituzionale	11	58%

*Fonte: elaborazione IReR.*

Ancora una volta la distanza maggiore si rileva tra i Patti infracomunali e quelli sovracomunali. Nel primo tipo di Patto, in un solo caso non è presente almeno un attore non istituzionale, ossia, si è davanti ad un accordo tra soggetti pubblici che operano sul territorio; nel resto dei casi è invece presente almeno un soggetto del terzo settore, del privato o religioso. Al contrario, nei Patti sovracomunali poco meno della metà dei casi (11 su 19, pari al 58%) costituiscono accordi istituzionali che non prevedono un’apertura verso la società civile. In conclusione, si può sostenere che il dispositivo regionale abbia consentito un buon confronto con la realtà esterna alle istituzioni, specie nel caso si sia operato in ambito comunale o sub-comunale; tale apertura trova uno spazio decisamente inferiore nel caso di accordi che abbiano coinvolto più comuni, anche se la presenza di soggetti non istituzionali rimane comunque significativa. Una possibile spiegazione si può ricercare nella difficoltà da parte degli Enti locali di reperire sul territorio attori che possano agire su un’area più vasta di quella comunale, ripiegando di conseguenza verso i servizi offerti direttamente dalle singole amministrazioni.

Il ruolo degli attori può essere compreso pienamente solo se inseriamo nell’analisi anche le azioni che il proponente chiede ad essi di mettere in atto. Purtroppo non tutti i Patti hanno un resoconto dettagliato delle attività che ogni singolo attore dovrà svolgere: come già ricordato, tale informazione è presente solo in 28 casi su 40, pari al 70% del totale. In tabella 1.11 si riporta il numero di casi in cui ogni specifica azione è associata almeno una volta ad un attore.

**Tabella 1.11 - Tipi di azione**

Tipo di azione	N di casi	%
pattugliamento e vigilanza	26	92,9%
attività di coordinamento/valutazione dei risultati	20	71,4%
attività formative (es. attività educative contro le truffe agli anziani, educazione stradale per i giovani, ecc...)	15	53,6%
attività di mappatura dei problemi	15	53,6%
attività di informazione/comunicazione delle attività del Patto	11	39,3%
recupero di situazioni di marginalità sociale	11	39,3%
creazione di presidi fissi/sportelli/centro di ascolto (es. presidio PL, presidio Croce Rossa, ecc...)	9	32,1%
videosorveglianza/altre tecnologie di controllo	8	28,6%
interventi di riqualificazione urbana	8	28,6%
azioni di contrasto alla criminalità	8	28,6%
rianimazione del territorio (attività con finalità aggregative/di socializzazione)	5	17,9%
azioni di prevenzione del disagio	5	17,9%
azioni di assistenza alle vittime di reato	1	3,6%

*Fonte: elaborazione IReR*

Le azioni più diffuse sono «pattugliamento e vigilanza» e «attività di coordinamento/valutazione dei risultati». Questa tendenza è chiaramente associata al tipo di attore che le mette in pratica, ossia l'amministrazione comunale – che, in questo caso, svolge tale funzione attraverso il “proprio” Comando di Polizia Locale – e all'obiettivo più diffuso, ossia la necessità di attivare forme di pattugliamento e presidio (cfr. tabella 1.6). Anche le categorie «attività di coordinamento/valutazione dei risultati» e «mappatura dei problemi» sono strettamente legate al tipo di attore prevalente: il Comune promotore del Patto, infatti, deve effettuare un'analisi delle problematiche del contesto, curare l'organizzazione degli incontri tra i soggetti, il coordinamento tra le parti e la valutazione dei risultati ottenuti (d.g.r. n.7/20851 – punti 2 e 4). Più interessanti, invece, le categorie successive. Le prime due riguardano forme di apertura verso la cittadinanza: le «attività formative» risentono della necessità, da parte delle istituzioni, di intervenire nel processo educativo e formativo affinché si possano prevenire forme di devianza o deficit di socialità diffusi nel territorio; «attività di informazione/comunicazione delle attività del Patto», invece, riflette la necessità di instaurare un rapporto attivo con i cittadini e li informi sulle azioni promosse dalla propria amministrazione locale.

Anche in questo caso, i dati confermano la presenza di una linea comune che pare caratterizzare questa analisi: i Patti Locali sembrano muoversi da una necessità, da parte dei Comuni, di recuperare la fiducia dei propri cittadini. Se questa perdita di fiducia sembra essere ben rappresentata dal diffuso senso di insicurezza che colpisce la popolazione, le azioni promosse si muovono nella direzione di potenziare la presenza delle istituzioni, sia lavorando con i soggetti collettivi che già operano *in loco*, sia aumentando la vigilanza fisicamente



percepibile sul territorio, recuperando le situazioni di marginalità ed ascoltando le richieste della propria cittadinanza.

Per cogliere in modo approfondito il ruolo dei soggetti sottoscrittori si è posto in relazione il tipo di attore con il tipo di azione ad esso associata, denominata azione *prevalente*. Innanzitutto si è ricodificato l'insieme delle azioni, secondo la procedura riportata in nota<sup>7</sup>. Ogni attore è stato poi associato ad una sola di queste nuove categorie<sup>8</sup>, ottenendo come risultato una descrizione dettagliata del ruolo dell'attore nel Patto, declinato secondo due variabili: tipo di attore e tipo di azione prevalente. Incrociando queste informazioni possiamo vedere, per ogni categoria di attore, quali siano stati i ruoli che sono stati loro assegnati nei documenti analizzati. I risultati sono esposti in tabella 1.12:

**Tabella 1.12 - Relazione tra tipo di attore e tipo di azione prevalente**

Tipo di attore	Sorveglianza e controllo	Azioni di natura socio-assistenziale	Azioni di natura socio-comunitaria	Attività di comunicazione del Patto	Formazione	Riqualficazione urbana
Istituzionale	<b>39%</b>	<b>10%</b>	<b>12%</b>	<b>33%</b>	2%	2%
Terzo settore	<b>15%</b>	<b>24%</b>	<b>18%</b>	1%	<b>10%</b>	0%
Soggetto privato	<b>60%</b>	0%	0%	<b>30%</b>	0%	10%
Istituzione religiosa	0%	<b>33%</b>	<b>22%</b>	0%	<b>22%</b>	0%
Totale	28%	16%	14%	18%	7%	2%

**Tabella 1.12 - (segue)**

Tipo di attore	Sorveglianza/formazione	Azioni di natura socio-assistenziale/Formazione	Azioni di natura socio-comunitaria/formazione	Attività di comunicazione del Patto/formazione	N.	Totale
Istituzionale	2%	0%	0%	0%	94	100%
Terzo settore	<b>10%</b>	<b>18%</b>	0%	4%	68	100%
Soggetto privato	0%	0%	0%	0%	10	100%
Istituzione religiosa	0%	<b>17%</b>	6%	0%	18	100%
Totale	5%	8%	1%	1%	190	100%

Fonte: elaborazione IReR.

<sup>7</sup> Le azioni sono state ricodificate in sei modalità: *sorveglianza e controllo*, che contiene pattugliamento e vigilanza, videosorveglianza, azioni di contrasto alla criminalità; *azioni di natura socio-assistenziale*, che include creazione di presidi fissi/sportelli/centri di ascolto, recupero di situazioni di marginalità, azioni di prevenzione del disagio e assistenza alle vittime di reato; *azioni di natura socio-comunitaria*, che racchiude la modalità “rianimazione del territorio”; *attività di comunicazione del PLSU*, che include attività di informazione/comunicazione delle attività del Patto, mappatura dei problemi e attività di coordinamento/valutazione dei risultati; *formazione*, che riassume la modalità “attività formative”; *riqualificazione urbana*, che comprende la modalità omonima. Poiché molti attori, oltre alle attività identificabili in queste categorie, svolgevano attività formative, si è deciso di costruire alcune categorie che tengano conto di entrambe le attività, in particolare: *sorveglianza/formazione*, *azioni di natura socio-assistenziale/formazione*, *azioni di natura socio-comunitaria/formazione*, *attività di comunicazione del PLSU/formazione*.

<sup>8</sup> I casi ambigui sono stati risolti tenendo conto dell'attore specifico, del contesto entro cui è situato il Patto e da altre informazioni ricavabili dai documenti in nostro possesso.

Gli incroci tra le due variabili sono molteplici, ma qui ci soffermeremo solo su quelli che hanno una certa consistenza numerica (messe in risalto nella tabella). Partiamo dall'*attore istituzionale*. Esso ha una buona relazione con le modalità "sorveglianza" e "attività di comunicazione del Patto". Ciò conferma quanto è stato detto in precedenza. Tale impostazione riflette il ruolo che, in maggioranza, giocano le istituzioni comunali: da una parte l'attività di pattugliamento e controllo del territorio, affidato alla Polizia Locale; dall'altra le azioni di coordinamento e comunicazione verso l'esterno delle attività del Patto. Qui si trova conferma anche dell'uso che viene fatto del Patto da parte degli attori istituzionali, ossia quello di rassicurare i cittadini e diminuirne la percezione di insicurezza.

Il *terzo settore* si distribuisce su quasi tutte le possibili classi di attività, a conferma della polivalenza del concetto. A livello percentuale, tuttavia, si nota uno spostamento verso lo svolgimento di attività di natura sociale (assistenziale o di rianimazione del territorio) rispetto a compiti di natura repressiva/situazionale, in modo concorde rispetto al ruolo che in genere svolgono questi soggetti nel tessuto urbano. È interessante segnalare quel 15% di attori del terzo settore che è chiamato ad eseguire compiti di sorveglianza o sorveglianza/formazione. Si tratta delle associazioni di Poliziotti e Carabinieri in congedo, Rangers d'Italia, City Angels, comitati di quartiere, ecc... che vengono chiamati dalle istituzioni a svolgere compiti di pattugliamento del territorio, sorveglianza di specifiche aree comunali (parchi, scuole, zone di aggregazione giovanile, etc...) e anche attività di formazione, come l'organizzazione di corsi rivolti ad anziani per la prevenzione alle truffe e/o di educazione stradale per i giovani. I *soggetti privati* si concentrano, invece, in maggioranza nella categoria "sorveglianza e controllo", e ricomprendono principalmente il finanziamento di forme di videosorveglianza localizzate in specifiche aree del/i quartiere/i in cui il soggetto svolge la propria attività economica. Agli stessi attori viene chiesto di promuovere le attività contenute nel Patto, attraverso la costruzione di campagne informative ad hoc (30%), nonché di sostenere interventi di riqualificazione urbana nelle aree coinvolte (sottopassi, stazioni, etc... - 10%).

I dati sull'*istituzione religiosa*, infine, sono coerenti con la funzione sociale di questo attore: le azioni ricadono entro le categorie della prevenzione socio-assistenziale e socio-comunitaria, oltre alle attività di formazione sui temi della sicurezza e della legalità che vengono svolte all'interno di parrocchie, oratori o circoli culturali messi a disposizione da tali soggetti.

Partendo dai dati della tabella 1.12, possiamo ora costruire una tipologia che sintetizzi la funzione e le attività prevalenti di ogni tipo di attore, ossia in sintesi il ruolo che esso ricopre nell'accordo sottoscritto. Incrociando questa informazione con l'asse sociale/situazionale, possiamo vedere quanto quest'ultimo influenzi la scelta degli attori.

**Tabella 1.13 - Relazione tra la dimensione sociale/situazionale e il ruolo dell'attore -1<sup>9</sup>**

<b>Semiasse: area sociale</b>		
Tipo di attore e azione prevalente	N.	%
Terzo settore - azioni di natura socio-comunitaria	12	32%
Terzo settore – formazione	5	13%
Istituzione religiosa – formazione	4	11%
Terzo settore - sorveglianza e controllo	3	8%
Istituzione religiosa - azioni di natura socio-comunitaria	3	8%
...	...	...
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>100%</b>

*Fonte: elaborazione IReR.*

La tabella 1.13 presenta la frequenza delle combinazioni “tipo di attore” e “azione prevalente” che assumono valore “sociale” e “in prevalenza sociale” nell’asse “sociale/situazionale”. Dai dati si evince che c’è coerenza tra l’approccio sostenuto dal Patto (in questo caso di natura sociale), gli attori chiamati a sottoscriverlo e le azioni che devono svolgere. Si possono, allora, sottolineare tre aspetti. In primo luogo, le azioni sociali privilegiate sono di natura socio-comunitaria, ossia sono attività che si impegnano a rianimare il territorio, a creare o migliorare l’aggregazione e l’incontro della cittadinanza coinvolta, o anche a mediare i conflitti tra le “popolazioni” che vivono nella stessa area, ma hanno esigenze o stili di fruizione del contesto urbano difforni, generando occasioni di conflitto. In secondo luogo, scompaiono le azioni di natura socio-assistenziale, ossia il potenziamento di servizi per il recupero di situazioni di disagio e marginalità, la creazione di centri di ascolto, l’assistenza alle vittime di reato. In base ai dati in nostro possesso, si può sostenere che lo strumento del Patto Locale, nella sua declinazione “sociale”, rappresenti in via preferenziale l’occasione per tentare la ricostruzione di un tessuto sociale che i proponenti considerano lacerato; non a caso gli attori chiamati a svolgere questo compito non sono soggetti istituzionali né privati, a conferma della volontà di coinvolgere chi già lavora nel contesto. In questa interpretazione si situa correttamente il ruolo della formazione: i corsi anti-truffa rivolti agli anziani, l’educazione stradale verso i giovani, l’educazione alla legalità verso più fasce della popolazione (specie da parte delle istituzioni religiose) possono essere considerate come un mezzo per ricomporre il mosaico sociale. Ultimo punto: la presenza, anche se minoritaria (3 attori - 8%), di forme di sorveglianza e controllo. Nonostante l’approccio sia apparentemente di opposta natura, il controllo del territorio viene affidato anche a soggetti del terzo settore, e ciò evidenzia la necessità di fare fronte all’insicurezza non solo attraverso progetti sociali di ampio respiro, ma anche adottando forme di pattugliamento e presidio del territorio.

<sup>9</sup> Dato l’esiguo numero di casi a disposizione, si riportano in tabella solo le modalità che superano il 5% del numero totale degli attori che hanno sottoscritto un Patto classificato entro la dimensione sociale/situazionale.

**Tabella 1.14 - Relazione tra la dimensione sociale/situazionale e il ruolo dell'attore -2**

<b>Sociale e situazionale</b>		
Tipo di attore e azione prevalente	N.	%
Istituzionale - attività di comunicazione del Patto	24	24%
Terzo settore - azioni di natura socio-assistenziale	14	14%
Terzo settore - azioni di natura socio-assistenziale/formazione	12	12%
Istituzionale - azioni di natura socio-assistenziale	9	9%
Terzo settore - sorveglianza e controllo/formazione	7	7%
Istituzionale - sorveglianza e controllo	6	6%
Istituzione religiosa - azioni di natura socio-assistenziale	6	6%
...	...	...
<b>Totale</b>	<b>98</b>	<b>100%</b>

*Fonte: elaborazione IReR.*

La maggioranza degli attori si situa nel centro dell'asse sociale/situazionale (98 su 190 – 52%). La mancanza di un approccio dominante mette in primo piano le istituzioni, e soprattutto le azioni che queste mettono in atto per informare la cittadinanza degli obiettivi del Patto. In primo piano, quindi, c'è la volontà di comunicare, o di assicurare, i cittadini di tutte le attività che le amministrazioni locali hanno attivato all'interno dei PLSU per promuovere azioni di contrasto al sentimento di insicurezza. È interessante che in questo insieme si concentrino le azioni di natura socio-assistenziale, sia da parte del terzo settore che dai soggetti istituzionali. La differenza con il gruppo precedente è nella natura dei servizi offerti: nel primo caso (tabella 1.13), la definizione del problema segue una prospettiva positiva, di ricostruzione della comunità e di rafforzamento dei legami sociali (specie tra gruppi che non si confrontano tra loro, come i giovani e gli anziani); nel secondo caso (tabella 1.14), l'ottica è quella dell'emergenza e del disagio e richiede interventi di assistenza sociale, condotti soprattutto dagli attori istituzionali. La presenza di soggetti dediti al controllo del territorio (di natura istituzionale e non) indicano che in un contesto che presenta casi di estrema marginalità la sola risposta socio-assistenziale non è ritenuta sufficiente.

Il semiasse che racchiude i Patti che seguono un approccio "situazionale" (tabella 1.15 – pagina successiva) seleziona gli attori che ricoprono incarichi di sorveglianza e controllo del territorio (61%, contando insieme soggetti istituzionali e del terzo settore): ciò conferma la coerenza, nei Patti analizzati, tra problemi, obiettivi ed attori chiamati a farsene carico. Nonostante l'ingresso degli attori non istituzionali, le forze di polizia (Polizie Locali e Forze dell'Ordine – 52%) sono i soggetti che le amministrazioni locali coinvolgono nelle attività di controllo; nei restanti casi si preferisce il terzo settore (5 casi – 9%), mentre è molto poco sollecitato il mercato privato (1 – 2%).

**Tabella 1.15 - Relazione tra la dimensione sociale/situazionale e il ruolo dell'attore -3**

<b>Semiassse: area situazionale</b>		
Tipo di attore e azione prevalente	N.	%
Istituzionale - sorveglianza e controllo	28	52%
Istituzionale - azioni di natura socio-comunitaria	10	19%
Istituzionale - attività di comunicazione del Patto	5	9%
Terzo settore - sorveglianza e controllo	5	9%
Terzo settore - altro	3	6%
...	...	...
<b>Totale</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione IReR.

Tali attività sono accompagnate da progetti di rianimazione del territorio, di *community building*, sempre proposti e attivati dalle amministrazioni locali. Infatti, come nel caso del semiassse opposto, la prevalenza di un approccio prevalente non coincide necessariamente con la mancata attivazione di azioni che puntino nella direzione opposta.

#### 1.2.4. Conclusioni

Le analisi riportate nelle pagine precedenti ci permettono di delineare tre tipi di Patti, distinti in base a tre proprietà: l'ampiezza del territorio coinvolto, l'utilizzo di un approccio "sociale" o "situazionale" e il ruolo degli attori coinvolti. Nel primo gruppo ricadono gli accordi stipulati tra soggetti che operano all'interno di un territorio infracomunale, ossia quartieri, stazioni, aree verdi, etc... L'approccio è prevalentemente di tipo "sociale" o, meglio ancora, socio-comunitario, ossia si preferisce dare spazio ad azioni che privilegino la ri/costruzione del tessuto comunitario e la pacifica convivenza tra i cittadini. Gli attori chiamati in causa sono prevalentemente di natura non istituzionale, provenienti dal terzo settore o da istituzioni religiose.

Il secondo gruppo, opposto al primo, si situa in una dimensione territoriale sovracomunale, che richiede la messa in rete di più Enti istituzionali (comunali e provinciale) che condividono problematiche e obiettivi comuni. Il fine è di natura "situazionale", ossia la promozione di attività di controllo del territorio (anche con l'utilizzo di tecnologie di videosorveglianza) e di repressione dei fenomeni criminali e/o devianti. In questo caso gli attori istituzionali recitano il ruolo principale, e le azioni di controllo sono affiancate da politiche di contrasto alla disgregazione dei legami sociali.

L'ultimo gruppo si situa nel mezzo, ossia non privilegia uno dei due approcci, ma li mescola insieme, accentuando di più l'aspetto sociale, o meglio socio-assistenziale. La comunicazione delle attività del Patto è la priorità e questo può essere letto come la volontà delle istituzioni di "aprirsi" alla cittadinanza, di rendersi visibili.

In conclusione, si può sostenere che esistono più definizioni dello strumento “Patto Locale di Sicurezza Urbana” e la distinzione tra un approccio sociale ed uno situazionale è quella che meglio discrimina i documenti analizzati. Si è evidenziato una coerenza tra ampiezza del territorio, obiettivi del Patto ed orientamento degli attori, ma dai dati raccolti non è possibile comprendere fino in fondo i processi decisionali che sono alla base delle scelte che spingono un Patto a rientrare in uno dei tre “tipi” individuati. Lo studio dei casi, presentato nel prossimo capitolo, cercherà di rispondere in modo più adeguato a questi interrogativi: chi definisce l’approccio da seguire nell’esecuzione del Patto? Le istituzioni autonomamente o un processo di *governance* locale in cui interagiscono altri soggetti presenti sulla scena locale (come i privati o il terzo settore)? E chi sceglie gli attori e i ruoli che essi dovranno ricoprire all’interno del programma del Patto locale?

## Capitolo 2

### *Gli studi di caso: approfondimento su sei Patti Locali di Sicurezza Urbana*

In questo e nel successivo capitolo si passerà all'analisi di sei studi di caso (corrispondenti ad altrettanti Patti Locali di Sicurezza Urbana attivati sul territorio lombardo) prescelti per approfondire le dinamiche e le linee di tendenza che la fase quantitativo-descrittiva della ricerca ha posto in evidenza. Le considerazioni contenute in questi capitoli sono, in particolare, basate su 46 interviste in profondità svolte nelle città che costituiscono lo scenario in cui sono stati attivati questi 6 PLSU. I soggetti intervistati hanno rappresentato l'insieme dei «testimoni privilegiati» da noi considerati per ricostruire le differenti caratteristiche dei contesti prescelti, delle interazioni che si sono sviluppate fra attori istituzionali, soggetti economici ed attori provenienti della «società civile» nei PLSU oggetto del nostro approfondimento e delle conseguenze che tali dinamiche hanno prodotto sul territorio, sia a livello di azioni intraprese che di reti relazionali venutesi a costituire su scala locale.

Questi soggetti sono stati, ovviamente selezionati nel novero degli attori che hanno sottoscritto i PLSU da noi studiati ed hanno, più o meno attivamente e continuativamente, partecipato al programma comune di azioni previsto al loro interno. Essi rappresentano, com'è ovvio, categorie professionali molto diverse: fra gli attori istituzionali che hanno promosso e/o partecipato ai PLSU, sono stati intervistati 21 fra uomini politici, dirigenti delle amministrazioni locali ed ufficiali della Polizia Locale; un unico soggetto economico (imprenditore) è stato interpellato come rappresentante di Assolombarda, per il PLSU dei comuni dell'area sud-milanese; infine, sono stati intervistati ben 24 attori espressione delle comunità locali, suddivisi fra operatori di associazioni di volontariato e cooperative sociali del terzo settore; rappresentanti di comitati di cittadini o altri gruppi attivi sulla tematica della sicurezza; sacerdoti o rappresentanti di comunità religiose.

È stato così possibile ottenere un ventaglio variegato di punti di vista ed opinioni sugli argomenti toccati nel corso delle interviste, essenziali per poter comprendere ed interpretare correttamente le differenti caratteristiche di ogni Patto Locale posto in essere, le peculiarità dei percorsi di partnership attivati al loro interno; gli esiti delle azioni previste (almeno laddove il programma del PLSU ha esaurito la propria durata).

In questo capitolo, si opererà un'analisi tesa ad evidenziare il processo di selezione dei contesti individuati come idonei alla fase di approfondimento qualitativo ed a soffermarci sulle particolarità di ogni studio di caso intrapreso.

## 2.1. I criteri adottati nella scelta dei contesti

Una volta raccolti ed analizzati i testi relativi ai Patti Locali di Sicurezza Urbana stipulati in Regione Lombardia, il lavoro del gruppo è consistito nell'effettuazione della scelta dei contesti in cui effettuare la parte «qualitativa» della ricerca. Come accennato in precedenza (cfr. paragrafo 1.1.1), l'iniziale selezione del materiale pervenuto al nostro gruppo di ricerca aveva condotto all'individuazione di 40 Patti locali di Sicurezza Urbana complessivamente stipulati o in via di approvazione, a partire dall'entrata in vigore della legge Regionale n. 4/2003<sup>1</sup>. Fra questi 40 documenti è stata, dunque, intrapresa la scelta dei sei studi di caso in cui effettuare gli approfondimenti sul campo.

La scelta ha, ovviamente, tenuto conto dei molteplici scopi della ricerca: da una parte, occorreva tener conto dei contenuti dei patti (per lo meno, nella misura in cui essi erano desumibili dai documenti in nostro possesso), in modo da poter operare una ricognizione dell'utilizzo che gli amministratori e gli attori locali contraenti hanno effettuato dello strumento «Patto Locale di Sicurezza Urbana» (d'ora in avanti, PLSU) in questi suoi primi 5 anni di vita. D'altro lato, ulteriori finalità di ricerca erano legate all'individuazione delle risorse attivate, nelle esperienze esistenti in Regione, all'interno dei processi di *governance* della sicurezza, in vista di un'auspicabile estensione del ricorso a tali procedure partecipative nella gestione locale delle politiche di sicurezza e della loro efficacia. Ciò ci ha condotto a considerare fra i nostri criteri di scelta, anche sulla base dei risultati emersi nel corso dell'analisi quantitativa (cfr. capitolo 1), variabili di carattere non sostanziale, legate semmai al tipo di contesto territoriale e di attore locale coinvolto all'interno di tali dinamiche negoziali. L'ipotesi, che

---

<sup>1</sup> La data limite oltre la quale non sono più stati accettati Patti Locali in via di stipulazione era il 30 settembre 2008. Si noti che in questa prima fase, per non disperdere ogni sorta di informazione sulle forme negoziali di *governance* locale della sicurezza esistenti in Regione, abbiamo adottato una definizione di «Patto Locale di Sicurezza Urbana» estremamente ampia: infatti, al di là del rispetto dei criteri formali di stipulazione dei Patti Locali individuati dal DGR n. 20851/2005 e dei contenuti sostanziali presenti al loro interno, abbiamo considerato come «Patto Locale di Sicurezza Urbana» ogni documento che si definisse come tale, facendo esplicito riferimento all'art. 32 della legge regionale (*criterio nominale*). Ciononostante, la ricognizione effettuata ha portato a preselezionare un numero di patti relativamente esiguo.



stava emergendo dalle prime analisi dei documenti in nostro possesso e che implicitamente ha guidato i criteri di scelta da noi definiti, era che il tipo di contesto locale e di attore socio-economico presente all'interno dei Patti potesse a comporre una variegata e peculiare «struttura delle opportunità politiche»<sup>2</sup>, capace di condizionare in qualche misura le relazioni fra i soggetti coinvolti nel processo di elaborazione ed attuazione dei patti locali, nonché la loro generale buona riuscita.

Alla fine, si è deciso di procedere sulla scorta di quattro differenti criteri di scelta: il primo era relativo ai **contenuti del patto**. In particolare, nel corso dell'analisi descrittiva dei Patti Locali previamente effettuata (cfr. paragrafo 1.2), i patti erano stati classificati sulla scorta della variabile «obiettivi del patto». Si è ulteriormente tenuto conto dei valori di tale variabile anche nella scelta degli studi di caso: in primo luogo, escludendo tutti quei patti che presentavano come unico obiettivo (o come obiettivo nettamente prevalente) il mero pattugliamento fisico del quartiere, specie quando tali Patti coinvolgevano esclusivamente Comandi di Polizia Locale fra gli attori contraenti; tale caratteristica, infatti, poteva ragionevolmente farci ipotizzare che in quei casi forme di semplice collaborazione fra Comandi (come la classica «Gestione associata del servizio di Polizia Locale», ex art. 23 della L.R. n. 4/2003) fossero state impropriamente ricondotte sotto lo schema negoziale del PLSU. Una volta esclusi questi casi di PLSU «improprio», la scelta è ricaduta da un lato su Patti che presentassero un contenuto di prevenzione della devianza di tipo «prevalentemente sociale» (orientati, cioè, ad un approccio socio-assistenziale o di riqualificazione-rivitalizzazione del territorio); dall'altro su casi in cui i PLSU presentavano, invece, un prevalente (ma non esclusivo) carattere «situazionale» (basato, cioè, sul pattugliamento del territorio e/o sull'installazione ed implementazione di sistemi di videosorveglianza CCTV).

Il secondo ed il terzo criterio di scelta si basavano, invece, sul tipo di contesto interessato dal patto. In particolare, il secondo criterio prendeva in considerazione il tradizionale fattore della **dimensione del comune** (o dei comuni) coinvolti nel Patto Locale: si poteva presumere, infatti, che un contesto di tipo metropolitano potesse ospitare al suo interno problematiche di sicurezza di spessore e gravità più consistente rispetto a contesti di tipo urbano o addirittura rurale, mentre un territorio di più limitate dimensioni consentisse una più agevole attivazione degli attori pubblici e delle risorse localmente mobilitabili sul tema della sicurezza urbana. Il terzo criterio, invece, faceva riferimento al **livello territoriale** che caratterizzava l'ambito di effettiva operatività del Patto Locale, andando così a correggere eventuali distorsioni indotte dall'applicazione del semplice criterio dimensionale. Infatti, è possibile suddividere i PLSU in tre differenti livelli territoriali (infracomunale, comunale o sovracomunale) a seconda degli enti locali che li stipulano e degli specifici contesti destinati ad ospitare le azioni previste dagli accordi negoziali. È, dunque, possibile che in contesti metropolitani la precisa delimitazione dell'ambito di operatività delle strategie individuate dal

---

<sup>2</sup> Con il concetto di «Struttura di Opportunità Politiche» ci si riferisce a quell'insieme di caratteristiche di un sistema politico (nel senso ampio del termine) che possono influire su forme organizzative, modalità di partecipazione ed esiti dell'azione dei soggetti politicamente attivi in un dato contesto; cfr. Tarrow, 1994: p.18; Della Porta, 1999.

PLSU a livello infracomunale (quartiere o zona ulteriormente ridotta) possa influire sulla capacità di attivazione delle risorse locali nelle dinamiche di *governance* locale della sicurezza in modo ben più significativo della variabile dimensionale di per sé considerata; al contrario, un'estensione del tavolo di concertazione del PLSU a più realtà comunali (ancorché di limitate dimensioni) può complicare lo sviluppo di dinamiche relazionali, apparentemente agevolate dal carattere «rurale» delle comunità di riferimento.

Infine, l'ultimo criterio di scelta adottato era relativo alla **natura degli attori** coinvolti all'interno del PLSU considerato: infatti, è ipotizzabile che tale elemento rivesta un'importanza notevole nel determinare le dinamiche interne al tavolo di concertazione di ogni patto locale. Da tali meccanismi di interazione fra soggetti possono derivare la scelta degli obiettivi da raggiungere, la definizione delle tempistiche e delle modalità d'azione, nonché il grado di apertura del singolo patto al coinvolgimento della comunità locale nei processi decisionali e la previsione di rigorose procedure di valutazione dell'efficacia delle azioni. Ad esempio, la presenza di un attore privato economicamente rilevante può determinare fin da subito, nella misura in cui egli può decidere di finanziare unilateralmente le attività del PLSU, una sostanziale omogeneità degli obiettivi del patto rispetto agli interessi di tale attore, con una possibile refrattarietà all'apertura del tavolo a soggetti della società civile; viceversa, la presenza di un numero consistente di associazioni ed operatori del terzo settore può prefigurare la volontà dei soggetti istituzionali presenti al tavolo di coinvolgere il più possibile gli attori locali (ed i loro interessi) nella definizione delle strategie operative, spostando il baricentro del processo decisionale verso il basso.

## 2.2. I contesti prescelti

Sulla base dei quattro criteri di scelta precedentemente esplicitati, è stata dunque operata la selezione dei sei studi di caso, nei quali svolgere la fase «qualitativa» della nostra ricerca. Si è cercato, in particolare, di individuare contesti che presentassero, al tempo stesso, elementi di eterogeneità (in modo da offrire un panorama il più possibile completo rispetto alla diversità delle singole esperienze) ed elementi di similarità (in modo da rendere possibile una comparazione fra alcuni di questi contesti).

I sei studi di caso prescelti sono, pertanto: Castel Goffredo (MN); Legnano (MI) e gli altri otto comuni dell'Asse del Sempione; Milano Lorenteggio; Milano San Siro; San Giuliano Milanese (MI) e gli altri sei comuni delle «aree produttive del Sud Milano»; Varese<sup>3</sup>. Nella tabella 2.1 (di seguito riportata) possiamo

---

<sup>3</sup> Le citazioni dei brani di intervista riportati nel rapporto sono espresse in forma anonima, per poter garantire il pieno rispetto del diritto alla riservatezza di ciascuno dei soggetti da noi interpellati nel rilasciare le proprie opinioni: sono stati, infatti, espunti dai brani citati i riferimenti dai quali agevolmente si potrebbe risalire all'identità del soggetto, ed ogni intervista viene identificata con un generico riferimento al contesto (es: MILO = Milano Lorenteggio; CAST = Castel

osservare in che modo i singoli fattori si combinano fra loro nell'applicazione dei criteri di scelta a ciascun Patto Locale (perlomeno, per quanto desumibile dalla lettura dei loro testi).

**Tabella 2.1 - I casi di studio della ricerca, secondo l'applicazione dei quattro criteri di scelta**

	Contenuti del PLSU	Dimensione comunale	Livello territoriale	Natura degli attori
<b>CASTEL GOFFREDO</b>	Misti	Rurale	Comunale	Polizia Locale Terzo settore
<b>LEGNANO – ASSE DEL SEMPIONE</b>	Misti	Urbana / Rurale	Sovracomunale	Polizia Locale Terzo settore
<b>MILANO (LORENTEGGIO)</b>	Prevenzione Sociale	Metropolitana	Infracomunale	Terzo settore
<b>MILANO (S. SIRO)</b>	Prevenzione Sociale	Metropolitana	Infracomunale	Terzo settore
<b>S. GIULIANO MILANESE – SUD MILANO</b>	Prevenzione Situazionale	Urbana / Rurale	Sovracomunale	Polizia Locale Privati
<b>VARESE</b>	Prevenzione Situazionale	Urbana	Infracomunale	Polizia Locale Privati Terzo settore

Fonte: elaborazione IReR

Rinviando ai successivi paragrafi di questo capitolo ogni ulteriore analisi dei singoli contesti individuati, occorre fare fin da subito una precisazione rispetto alla duplice presenza di PLSU realizzati nella città di Milano all'interno dei sei studi di caso prescelti: in questo caso, infatti, nonostante esistessero caratteristiche relativamente affini fra i due PLSU realizzati nei quartieri popolari di Lorenteggio e San Siro, si è pensato di raffrontare due casi che presentano una significativa differenza nei rispettivi *policy frame*: infatti, in uno dei due contesti milanesi (quello di San Siro) il PLSU è stato realizzato all'interno di uno sfondo partecipativo più ampio (l'esistenza di un Contratto di Quartiere II) che potrebbe aver facilitato il processo di *governance* locale relativo all'attivazione del patto.

Nell'altro caso, invece (quello di Lorenteggio-Giambellino), il Patto è venuto ad esistenza, nonostante mancassero nella sua fase di costituzione forme di partecipazione e coinvolgimento degli attori così ben delineate. Dall'analisi di casi simili in presenza di una differente «Struttura di Opportunità Politiche» è, dunque, lecito attendersi ulteriori chiarimenti sui fattori che possono maggiormente incidere sulle dinamiche della partecipazione locale ai processi di *policy making* in materia di sicurezza urbana.

---

Goffredo; SUDMI = Comuni del sud-milaneese, ecc.) ed attribuendo un ordine sequenziale casuale alle varie interviste raccolte (es: MISS03 = intervista n.3 svolta a Milano San Siro; SEMP04 = intervista n.4 svolta nei comuni dell'Asse del Sempione, ecc.). Solo in alcuni casi è stato necessario, per una più agevole comprensione del contesto in cui si inseriscono le parole dell'intervistato esplicitare la funzione esercitata dal soggetto all'interno del programma del PLSU.

## 2.3. PLSU comuni dell'Asse del Sempione

Il Patto Locale di sicurezza urbana sviluppato tra i Comuni dell'asse del Sempione si configura come un «Patto sovra-comunale», in quanto coinvolge nove comuni situati lungo la strada statale del Sempione (SS33) . Il Comune di Legnano, in particolare, ne rappresenta il soggetto “capofila”. Il Patto, sottoscritto nel 2007 con durata triennale, è finalizzato alla costruzione di politiche di sicurezza concertate rivolte ai cittadini dei singoli Comuni coinvolti.

### 2.3.1. *Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito*

Nonostante esistano sostanziali differenze tra le diverse realtà territoriali (dovute per lo più alle caratteristiche specifiche di ogni contesto locale), i fattori che sembrano incidere in maniera significativa rispetto ai problemi di sicurezza urbana appaiono abbastanza omogenei. Attraverso il Patto locale, infatti, si intendono affrontare alcuni fenomeni che si presentano in forme simili in tutti i Comuni che vi partecipano. Le problematiche individuate dalle singole amministrazioni fanno riferimento ad un'idea complessa di sicurezza che non si limita a definire il fenomeno esclusivamente in base alla presenza di eventi criminosi, ma che prende in considerazione anche aspetti della vita sociale ritenuti significativi rispetto alla percezione di insicurezza dei propri cittadini.

A questo proposito, le interviste realizzate rivelano la duplice connotazione che assume il fenomeno «sicurezza urbana» nei contesti considerati: da un lato, problematiche maggiormente legate ad una dimensione criminologica del fenomeno (riferita alla presenza di attività o comportamenti illeciti); dall'altro, invece, ad una dimensione sociale (in riferimento alla presenza di particolari gruppi sociali, lo scarso senso di appartenenza al territorio e le difficoltà rispetto alla costruzione e al mantenimento di legami sociali significativi). In entrambi i casi si tratta di fattori che incidono sul sentimento di insicurezza degli abitanti, in quanto influiscono negativamente sulla qualità della vita e la vivibilità del territorio.

Per quanto riguarda il primo aspetto (quello di matrice criminologica), gli intervistati individuano in alcuni comportamenti illeciti la radice del sentimento di insicurezza dei cittadini. Sebbene non si tratti di contesti ritenuti particolarmente “a rischio” di criminalità, la presenza di attività devianti sul territorio sembra influire in maniera significativa su tale sentimento. I comportamenti che, come rivelano gli intervistati, destano maggiore preoccupazione sono principalmente legati ad attività di spaccio di sostanze stupefacenti, o si riferiscono al consumo delle sostanze stesse.

“Ultimamente abbiamo una ripresa dello spaccio di sostanze stupefacenti, e questo a causa della conformazione particolare del territorio: tanti luoghi come aree verdi o boschi che si prestano allo spaccio, che è perseguito e combattuto però difficilmente risolvibile. La soluzione sarebbe tagliare gli alberi o altrimenti... e chiaramente è legato anche alla presenza dell'autostrada perché è un luogo facilmente individuabile, si arriva facilmente e si possono

fare quelle cose. Quindi la problematica è legata all'accesso, e al trovare dei luoghi dove poi è possibile spacciare, tanto che gran parte dei clienti non risiedono qui ma vengono da fuori. Infatti è stato verificato che arrivano da Verbania, Domodossola e anche da fuori provincia. Storicamente noi avevamo l'Autogrill come luogo di spaccio..." (SEMP06)<sup>4</sup>

"abbiamo una zona boschiva, e lì si è creato una specie di ritrovo per tossicodipendenti e abbiamo problemi sia come tossicodipendenti che come spaccio. Purtroppo essendo il territorio boschivo molto vasto è quasi impossibile andare a trovare dove si mettono per lo spaccio" (SEMP08)

Questo tipo di attività è particolarmente concentrato nelle aree boschive del territorio, utilizzate dagli spacciatori e dai consumatori come aree "protette": all'interno di esse, come si evince dalle interviste, è difficile effettuare un controllo continuativo e non sempre, quindi, il fenomeno è facilmente individuabile e risolvibile. Questa difficoltà incentiva il commercio e il consumo di sostanze illecite, rendendo, di conseguenza, tali aree dei luoghi insicuri, proprio a causa dello scarso monitoraggio a cui sono inevitabilmente sottoposte. In questo senso, si ritiene che il sentimento di insicurezza, più che essere legato al timore di incorrere in episodi pericolosi per la propria incolumità, sia alimentato dall'esistenza di aree «fuori controllo», in cui l'esercizio delle attività illecite avviene in modo incontrastato.

Un secondo aspetto particolarmente significativo consiste nell'associazione di alcuni comportamenti devianti con la presenza della popolazione straniera sul territorio. I soggetti migranti non vengono rappresentati esclusivamente come «soggetti devianti», ma sono anche ritenuti responsabili di comportamenti anti-sociali, legati in particolar modo a diverse forme di inciviltà. Alcuni intervistati sottolineano l'esistenza di un vero e proprio pregiudizio negativo nei confronti di coloro che vengono percepiti come culturalmente diversi: la presenza stessa nel quartiere, associata alla visibilità di questi soggetti, sembra alimentare un sentimento di sospetto negli abitanti.

"c'è l'aspetto forte dell'immigrazione e i problemi legati agli immigrati, ai clandestini, alle irregolarità, a tutto una situazione di criticità legate a questo come lo spaccio di droga, le occupazioni abusive e quant'altro. Queste problematiche abbiamo tentato di affrontarle in maniera sinergica nel senso che abbiamo cercato di mettere insieme un ragionamento ed una strategia comune rispetto ad esempio al problema Rom. L'abbiamo studiato a tavolino tutti e poi siamo andati ad applicarlo" (SEMP02)

"rispetto agli altri anni un po' più di extracomunitari ci sono. Molti di questi si sono integrati, quindi effettivamente non danno nessun problema; altri invece tirano a campare, quindi magari lì si vede un po' in giro, nei bar, creando un po' di allarme nei cittadini. Rimane comunque un fenomeno di dimensioni molto ridotte rispetto per esempio ad altri comuni più ampi" (SEMP08)

"prevalentemente anche lì ci sono delle cause di accentramento di cittadini stranieri nelle aree che io chiamo dei vecchi centri del nostro comune in particolare ma anche degli altri limitrofi, motivati dal fatto che sono le abitazioni più, tra virgolette, fatiscenti e quindi sono quelle più accessibili per queste persone. Siccome le nuove abitazioni e i nuovi insediamenti residenziali vengono decentrati, perché nei centri non c'è più spazio, e hanno dei costi diversi, questi cittadini stranieri non hanno avuto la possibilità di accedere a queste nuove case, e quindi

---

<sup>4</sup> Vedi nota 3.

vengono concentrati e si raggruppano nei vecchi centri dei comuni (io li chiamo vecchi perché di storico non è che ci sia niente, lo storico è un'altra cosa). Quindi la popolazione sembra che li veda come quelli che, tra virgolette, destabilizzano l'ordine pubblico e la sicurezza; ma non per il discorso che effettivamente diano problemi dal punto di vista della sicurezza, ma proprio perché sono nel centro, e quindi sono dove ci sono i negozi, dove c'è il comune, dove c'è la farmacia, la banca. Probabilmente se queste persone avessero la possibilità di abitare fuori dai centri probabilmente passerebbero non dico inosservate, ma si integrerebbero con gli altri cittadini. Probabilmente è questo particolare che penalizza: sembra che siano di più o magari solo per il fatto che passeggino sembra che abbiano preso possesso del comune ma poi in pratica non succede nulla, almeno nel nostro territorio” (SEMP09)

Queste considerazioni, più che rafforzare una visione criminologica del fenomeno, sottolineano l'importanza della sua dimensione sociale. La percezione di insicurezza, infatti, non sembra essere direttamente collegata con la paura della criminalità o con il timore di rimanere vittime di reati, ma, come si evince dalle interviste, rimanda piuttosto alla presenza di conflitti che possono scaturire da diverse modalità di fruizione e utilizzo del territorio da parte di nuovi abitanti.

“sì, gli stranieri qualche problema cominciano a crearlo; rispetto alla mia esperienza di venticinque anni fa, sicuramente sì. Problemi perché hanno abitudini ed usi diversi, proprio di convivenza. In particolare abbiamo un caso presso le case popolari dove si sono coalizzati i cittadini di quella scala contro questa famiglia che sembra ne faccia di tutti i colori e c'è qualche problema. Certo c'è anche un accanimento, però se quello che mi dicono è vero, questi non è che si comportano molto bene, però ripeto forse è solo una questione di cultura diversa” (SEMP03)

“il nostro Comune ne risente come tutte le realtà: c'è la presenza di soggetti regolari, soggetti che si sono integrati perfettamente nella struttura del tessuto sociale, urbano, scolastico e il tessuto delle relazioni personali, così come ci sono soggetti, e devo dire che ce ne sono alcuni forse di troppo, che campano con la delinquenza o con lo spaccio; non dico con uno scarso senso sociale, perché se nessuno glielo ha insegnato non possiamo pretendere che vengano qua e si mettano una veste. Probabilmente loro hanno un concetto diverso: per esempio ho notato che nei matrimoni misti con maghrebini il concetto della moglie è comunque un concetto di sudditanza, di rispetto prima della moglie che di un piano di uguaglianza. Comunque la moglie è un gradino sotto anche se la moglie è italiana, svizzera, svedese. Ho notato che c'è questo rapporto che mal si concilia con le nostre lotte di carattere sociale e di emancipazione. Quindi anche il nostro Comune non si esime da questo duplice aspetto dell'extracomunitario che non riesce ad integrarsi così come quello che è integrato. Poi quanto uno non voglia integrarsi non sono in grado di dirlo: se sia una scelta personale oppure una scelta obbligata dal contesto dove una persona vive, o dalla mancanza di un lavoro, o dalla mancanza di giuste relazioni per poter essere una persona in gamba. Però ci sono queste realtà che sono simili alle realtà che incontriamo in ogni contesto, forse in tono minore perché noi non abbiamo situazioni così eclatanti di stranezze. Ci sono episodi in cui emerge questo disagio sociale, in cui emergono queste realtà” (SEMP05)

L'arrivo di soggetti stranieri sembra destabilizzare le relazioni sociali esistenti all'interno dei contesti, a causa di differenti stili di vita e della messa in discussione delle norme di convivenza implicitamente condivise prima del loro arrivo. Ma la sola presenza di immigrati stranieri non sembra sufficiente a chiarire il fenomeno, che appare infatti maggiormente complesso. Il sentimento di insicurezza dei cittadini rimanda alla fragilità dei legami sociali più in generale, non solamente causata dalla presenza della popolazione straniera (che propone

nuovi e differenti codici comportamentali rispetto alla popolazione che risiede da anni nel territorio), ma anche da altri fattori riconducibili a trasformazioni di natura socio-economica e urbanistica. In particolare, la vicinanza dei Comuni interessati dal Patto rispetto alla città di Milano sembra influire in maniera significativa sulle relazioni sociali esistenti, poiché, negli ultimi anni, si verifica una “fuga” dal capoluogo lombardo dettata dalla ricerca di maggiore tranquillità e migliori condizioni abitative.

I Comuni dell’asse del Sempione, rappresentando da questo punto di vista una meta tanto abbordabile quanto appetibile, sono stati oggetto negli ultimi anni di un forte *turn over* residenziale che ne ha modificato la composizione del tessuto sociale. Questo processo, come sottolineano gli intervistati, incide significativamente sulle relazioni sociali esistenti in quanto rende maggiormente instabili i legami tra i cittadini e, di conseguenza, meno solide le reti di conoscenza instaurate tra i residenti.

“ci sono state delle dinamiche migratorie anche da altri comuni, è ciò ha comportato anche la non conoscenza delle persone che vivono il territorio. Quindi ci sono anche delle problematiche relative a un non riconoscimento. Anche se non è identificato come quartiere dormitorio però tieni presente che metà della popolazione residente è arrivata negli ultimi vent’anni, da Milano o dai comuni dell’hinterland che hanno avuto queste dinamiche di migrazione” (SEMP06)

“purtroppo la società sta cambiando in maniera radicale: noi qua ci trovavamo, fino a pochi anni fa, che la gente se ne andava via per andare a Milano, che rappresentava il centro d’interesse sia per il lavoro che per l’abitazione. E da Milano poi non si spostavano più. Da un po’ di anni a questa parte, invece, la tendenza è opposta: vanno ancora a lavorare a Milano però poi tornano a vivere in un paesino tranquillo come questo. Il problema è che è tutta gente che arriva da fuori, non si conosce, non si vuole inserire perché di andare d’accordo con il vicino non gliene frega nulla, ma pretendono di stare tranquilli senza che nessuno gli rompa le scatole” (SEMP07)

La composizione sociale delle città subisce, dunque, un processo di trasformazione legato ad una maggiore diversificazione: essa racchiude popolazioni molto eterogenee, sia per quanto riguarda le proprie origini, sia per quanto concerne le modalità di utilizzo del territorio. Queste trasformazioni modificano, inevitabilmente, gli equilibri preesistenti e producono una ridefinizione delle relazioni tra i nuovi abitanti. La necessità di un nuovo equilibrio e le difficoltà relazionali che ne scaturiscono, di conseguenza, generano nei cittadini sentimenti di disagio e incertezza che alimentano la percezione di insicurezza e di minore vivibilità del territorio. Per ridurre tale percezione, come afferma un intervistato, appare necessario stabilire nuove regole di convivenza civile in grado di riequilibrare i rapporti sociali, a cominciare dalle relazioni di vicinato che sembrano irrimediabilmente compromesse.

“abbiamo verificato che uno dei motivi dell’insicurezza è dato dal venir meno della rete di interazione che c’è tra le persone, dei rapporti di vicinato. Come si incrinano i rapporti di vicinato? La cosa è banale: dal fatto che c’è il cane che abbaia o dal fatto che magari faccio dei rumori, tutta una serie di cose. Cose, tra l’altro, normate dalla legge di polizia urbana. Quindi noi diciamo che se la gente venisse a conoscenza che ci sono già delle regole prestabilite sul

convivere civile, normate da uno strumento comunale e quindi locale, sicuramente certi rapporti non si incrinano. Anche perché noi crediamo che i rapporti di vicinato sono fondamentali: il fatto che il mio vicino di casa mi da le chiavi quando va in vacanza è perché si fida, o che magari il vicino controlli la strada sono segnali che i rapporti sono importanti” (SEMP06)

Un ulteriore aspetto che sembra incidere sulla qualità delle relazioni tra i cittadini riguarda il conflitto generazionale tra giovani adolescenti e popolazione adulta. Nonostante questo tipo di conflitto sia notevolmente diffuso nei contesti urbani, legato ad un differente utilizzo dei luoghi e degli spazi che – tradizionalmente – genera incomprensioni e contrasti, la presenza di gruppi di giovani è percepita dagli intervistati come particolarmente problematica. L’accento, da questo punto di vista, è posto sulla mancanza di disciplina, sull’atteggiamento specificatamente irriverente e sui comportamenti che, spesso, appaiono riprovevoli o, addirittura, intollerabili.

“Il maggior problema è il disturbo alla quiete che avviene sia di giorno che di notte o di sera, un po’ perché c’è poca tolleranza, un po’ perché effettivamente questo è un degrado sociale che secondo me sta prendendo molto piede. Sul degrado sociale farei un discorso molto più ampio perché è una cosa generalizzata. Io faccio questo lavoro da venticinque anni e mi sono accorto che da quando ho iniziato questo lavoro ad ora, la società è cambiata. Dal punto di vista civile è cambiata molto: è peggiorata di molto, allora non c’era l’indisciplina che c’è adesso; adesso ne vediamo di tutti i colori; al di là delle scritte sui muri cosa che venti/venticinque anni fa non c’era. E questo degrado non so da cosa dipenda, sicuramente da tanti fattori...” (SEMP03)

“diciamo che di notte, quando si riuniscono nei parchi e giardini, creano più problemi ancora. Lì probabilmente ci sono anche delle altre attività non lecite, come per esempio bere alcolici, molto spesso troviamo bottiglie di birra o liquori nei parchi dove ci sono questi ragazzi. E questa è una questione sociale, molte volte ci sono delle ragazzine molto giovani, è un fenomeno che coinvolge soprattutto le famiglie che le lasciano uscire, però vedere di notte delle bambine o adolescenti che fanno queste cose un bell’effetto non fa. Anche perché poi si sa certe cose come vanno a finire...” (SEMP04)

Sebbene i principali problemi siano legati al disturbo della quiete pubblica e agli schiamazzi prodotti dalla normale aggregazione di gruppi di adolescenti, questo tipo di conflitto è considerato dagli intervistati come una «questione sociale» di estrema rilevanza: riflette, infatti, una tendenza generazionale percepita come incresciosa e preoccupante che rende particolarmente difficili i rapporti all’interno delle città. L’aggregazione di adolescenti da una parte, e un’intolleranza di fondo dall’altra sembrano, dunque, incrinare in modo irreversibile le relazioni tra popolazione giovane e adulta. Il conflitto contribuisce a complicare i legami sociali esistenti e, di conseguenza, a ridurre la fiducia reciproca.

Per gli intervistati, questi fattori incidono in maniera significativa sul sentimento di insicurezza dei cittadini, in quanto appare sempre più difficile instaurare regole di convivenza condivise in grado di costruire rapporti sociali consolidati.

“solo il fatto che dieci ragazzi parlino crea, in un parco pubblico piuttosto che nel centro del paese, un vociare fastidioso. A volte sono successe delle cose spiacevoli, come qualcuno che è



uscito gettando secchiate d'acqua oppure con la canna dell'acqua ha bagnato i ragazzi, e come risposta si fanno i dispetti: vanno a bruciare i citofoni o altro...” (SEMP04)

“Come si può pensare che a questi giovani di diciotto anni l'unico messaggio che è dato è quello di non fare casino, non rompere le bottiglie, non ubriacarsi, andare da una altra parte? Ma tu amministratore come puoi pensare di dare un futuro alla città che tu amministri quando ti mancano queste cose o quando non le prevedi? Quando nemmeno ci pensi a queste cose? Perché per realizzarle capisco che ci vogliono risorse finanziarie, però qua non c'entra l'aspetto partitico, non c'entra essere comunisti piuttosto che leghisti o altro. Si tratta proprio di costruire insieme, parlare, dialogare per ragionare sul futuro della città” (SEMP05)

Notevole importanza riveste, infine, anche la dimensione “situazionale” del fenomeno, che rimanda al rapporto esistente tra territorio urbano e percezione di in/sicurezza. Da questo punto di vista, infatti, gli intervistati ritengono che un'efficace gestione dello spazio urbano e una specifica attenzione verso la cura dei luoghi siano in grado di trasmettere al cittadino segnali di rassicurazione e tranquillità agli abitanti stessi. Viceversa, l'abbandono e la trascuratezza dei luoghi produce un senso di insicurezza, in quanto riflette una mancanza di controllo sociale sul territorio (Wilson e Kelling 1982, Skogan 1990). È compito delle amministrazioni garantire un interesse e un particolare riguardo verso la cura dell'arredo urbano in quanto, come si evince dalle interviste, questo tipo di azione contribuisce a ridurre il degrado delle città, a migliorarne l'immagine, ad accrescere la sensazione di controllo e, di conseguenza, ad incrementare la percezione di sicurezza nei cittadini.

“Quello che io cerco di far capire alla mia amministrazione è di mantenere in ordine il comune dal punto di vista visivo; voglio dire che, banalmente secondo me, il degrado civile dipende dal degrado del comune. Se io trovo le panchine divelte che non vengono riparate, l'erba nei giardini che non viene tagliata, lo stato di abbandono genera insicurezza da parte del cittadino, quindi quello che magari era civile fino a ieri non lo diventa più. Altrimenti uno dice: «tutti abbandonano e io sono quello che mette la carta nel cestino?» E lo fa anche lui. Questa secondo me è la prima motivazione che porta a un degrado morale e civile. Questo è uno dei punti che secondo me un'amministrazione dovrebbe curare, anche l'arredo urbano. Tutte queste cose concorrono” (SEMP03)

“la lamentela maggiore da parte del cittadino è dovuta al fatto di piccole cose ove il cittadino chiede un po' più di presenza dell'amministrazione pubblica, cioè maggior controllo: la scarsa pulizia delle strade, la presenza dell'arredo urbano danneggiato, l'insufficiente manutenzione, ecco, più che altro le richieste vertono su queste cose” (SEMP10)

“Io ritengo, forse apparendo semplicistico ma in realtà non credo che sia così, che il cittadino abbia fondamentalmente bisogno di tre cose, che se vuole sono cose banali ma che racchiudono in sé concetti molto più ampi che io traduco in tre semplici principi: strade pulite, strade sicure e tranquillità di circolazione. Il cittadino alla fine cerca, nella sua amministrazione e in coloro che devono tutelare la sua tranquillità e la sua serenità, queste tre piccole cose. Vuole girare nella città, avere una città pulita, quindi un impatto di bellezza, se vuole anche estetica ma non solo; una sensazione di tranquillità cioè la possibilità di girare senza subire scippi o qualcuno che ti ferma per strada e ti fa qualcosa di negativo; e le strade belle con tutti i loro cartelli, senza buche. Un vivere nel contesto sociale con un obiettivo di sicurezza. Dico strade pulite perché è ovvio, una città ordinata fa parte credo del nostro DNA; vivere in una città dove si può girare la sera senza problemi anche di solo fastidio, non certo di criminalità, fa piacere; e poi

una città in cui lo sviluppo della mobilità e dei servizi sia il più regolare possibile. Ecco perché li ho tradotti in queste semplici parole” (SEMP05)

Le problematiche di sicurezza presenti sul territorio riflettono, dunque, il carattere multidimensionale del fenomeno. La presenza di comportamenti illeciti o devianti, più che essere legato alla paura della criminalità o di rimanere vittima di reato, influisce sul sentimento di insicurezza dei cittadini, in quanto aumenta la sensazione di uno scarso controllo rispetto ai luoghi dove questi comportamenti prendono forma.

Oltre a ciò, assume una rilevante importanza la dimensione sociale del fenomeno, che rimanda alle trasformazioni del tessuto sociale e alle difficoltà socio-relazionali che si instaurano tra gli abitanti dei contesti considerati. La debolezza dei legami sociali e la presenza di conflitti relazionali, uniti alla trascuratezza dei luoghi pubblici genera, infatti, uno scarso senso di appartenenza che influisce sulla perdita di sicurezza nelle città. La presenza di gruppi sociali eterogenei rende difficoltosa la conoscenza reciproca e la condivisione, alimentando un clima di sfiducia tra gli abitanti. La percezione di insicurezza, di conseguenza, più che riferirsi ad eventi criminali, riguarda lo scarso controllo (sia formale che informale) presente sul territorio.

### *2.3.2. L'attuazione del PLSU nel contesto locale*

Alla luce di queste considerazioni, le politiche attivate attraverso il Patto locale cercano di affrontare le problematiche di in/sicurezza partendo dalla sua multidimensionalità: gli interventi, infatti, sono principalmente rivolti alla riduzione del sentimento di insicurezza dei cittadini, tentando di conciliare la repressione di comportamenti illeciti e/o devianti (attraverso un maggiore controllo e una più efficace vigilanza del territorio) con politiche di prevenzione di tipo sociale<sup>5</sup>. Da un punto di vista operativo, gli attori che partecipano al processo di costruzione delle politiche sono rappresentati dai Comandanti di Polizia Locale delle amministrazioni coinvolte e dalla Fondazione Exodus, chiamata a gestire e coordinare gli interventi di carattere sociale. Le responsabilità degli attori, dunque, rimangono inevitabilmente legate alle singole competenze<sup>6</sup>.

A differenza dei Patti comunali o infracomunali, il PLSU dell'asse del Sempione risente necessariamente del livello territoriale entro cui gli attori locali

---

<sup>5</sup> Le considerazioni relative agli interventi e alle azioni messe in atto dagli attori locali sono riferite esclusivamente al primo anno di attività dato che, al momento della ricerca, il Patto locale non risulta ancora concluso.

<sup>6</sup> In base all'accordo siglato, infatti, le forze di Polizia Locale si impegnano a potenziare il controllo e il presidio del territorio (attraverso attività di monitoraggio del contesto e il potenziamento della propria presenza in zone ritenute "a rischio"), svolgere attività di polizia stradale (in chiave di prevenzione degli incidenti), ad implementare azioni di prevenzione situazionale (come la riqualifica degli spazi pubblici e il miglioramento dell'illuminazione pubblica) e a costruire una campagna informativa volta a pubblicizzare le iniziative intraprese. L'impegno della Fondazione Exodus, invece, è rivolto alla gestione e alla realizzazione di interventi di prevenzione sociale orientati all'accoglienza, all'ascolto e al recupero dei casi ritenuti maggiormente problematici.

operano: in questo senso, le azioni e gli interventi previsti dal Patto non implicano esclusivamente un'azione congiunta (trasversale, cioè, ai singoli contesti), ma anche azioni sviluppate autonomamente dai singoli Comandi al fine di migliorare le condizioni di sicurezza sul proprio territorio. La partnership locale disposta attraverso il Patto locale ha consentito, di conseguenza, di formulare politiche di sicurezza condivise che successivamente sono state messe in atto attraverso forme di azione individuale (sviluppate autonomamente nei singoli Comuni) oppure collettive (ovvero, in maniera congiunta su tutto il territorio).

Nel primo caso, si tratta di interventi che, seppur realizzati in maniera indipendente nei contesti, sono orientati verso i medesimi obiettivi. In maniera autonoma ed individuale, infatti, i singoli corpi di Polizia Locale e la fondazione Exodus hanno attivato politiche di prevenzione che esprimono una visione comune: da una parte, sono orientati alla prevenzione degli incidenti stradali, attraverso campagne di sensibilizzazione rispetto alla guida in stato di ebbrezza; dall'altra, puntano ad attività di mediazione di conflitti e di recupero di soggetti che vivono situazioni particolarmente problematiche e di disagio sociale. Tali azioni, implementate in modi e tempi differenti a seconda del contesto locale, rappresentano interventi condivisi tra i nove Comuni partecipanti al Patto e, pertanto, costituiscono parte delle politiche aggregate di sicurezza messe in atto.

Per quanto riguarda la sicurezza stradale – aspetto particolarmente legato agli interessi, alle caratteristiche professionali e alle tradizionali funzioni dei corpi di Polizia Locale – ogni Comando ha svolto attività informative legate all'uso/abuso di sostanze alcoliche attraverso la distribuzione di volantini, la proiezione di filmati nelle scuole o la promozione di specifici strumenti per la misurazione del tasso alcolico.

“andare nei bar, fare le convenzioni con alcuni pubblici esercizi dove distribuiamo dei volantini e alcuni sponsorizzavano l'acquisto dei “pre-test” per farli usare prima di mettersi alla guida. E' una sensibilizzazione al problema e questo è quello che abbiamo fatto nell'ambito di questa campagna” (SEMP03)

“noi siamo andati nelle scuole superiori a proiettare alcuni filmati fatti da noi, presi in prestito dall'autostrada e dall'ACI, che riproducevano delle situazioni di incidenti abbastanza traumatici, legati soprattutto all'alcol ma anche alla sicurezza stradale in genere” (SEMP02)

“Poi abbiamo fatto anche un'operazione diversa, di avviso: abbiamo stampato degli opuscoli e abbiamo fatto in modo di coinvolgere i pubblici esercizi (ristoranti, discoteche) facendogli acquistare dei piccoli *etilometri*. Qui da noi mi sembra che hanno aderito in una decina: in questo modo li davano ai loro clienti invitandoli a fare il test prima di uscire per chi guidava. Abbiamo messo i manifesti, abbiamo stampato gli opuscoli, ne abbiamo acquistati anche noi una parte perché li utilizziamo come pre-test e anche i pubblici esercizi. L'abbiamo fatto soprattutto sotto le feste di Natale per dare la possibilità anche a chi andava a cena per festeggiare di vedere che cos'è un etilometro, conoscerlo, utilizzarlo. Veniva dato singolarmente con il nome di tutti i comuni dell'asse del Sempione, quindi personalizzato, con gli stemmi di tutti i comuni” (SEMP04)

Nonostante l'obiettivo comune fosse quello di sensibilizzare la cittadinanza verso la pericolosità di determinati comportamenti (la guida sotto effetto di alcol), ogni singolo attore ha agito in maniera autonoma, sviluppando anche azioni

estremamente differenti tra loro. In alcuni casi, infatti, gli interventi hanno coinvolto direttamente la cittadinanza, la quale è stata sottoposta a specifici test di controllo al fine di aumentare la consapevolezza del proprio tasso alcolico.

Nonostante il perseguimento di finalità comuni, dalle interviste emerge la volontà degli attori di operare in maniera indipendente, sulla base delle specificità dei singoli contesti locali.

“tanti comuni invece cosa hanno fatto? hanno distribuito sia i volantini con il test con il palloncino nei vari locali, di modo che il gestore di questi locali pubblici regalava tale strumento ai vari clienti per vedere com'era. Noi, invece, abbiamo fatto una cosa leggermente diversa: abbiamo preparato con il gruppo NOA, quello degli alcolisti, un questionario da compilare con diverse domande con in allegato alcune risposte. Siamo andati nelle discoteche del nostro paese dall'una fino alle quattro quando hanno chiuso, e siamo stati lì tutta la notte a far compilare un questionario e fargli la prova con l'etilometro. In questo modo dalle schede, e in base a quello che avevano bevuto, si rendevano conto di quale fosse il loro tasso alcolico [...] è vero che c'è questa collaborazione tra i comuni, però tutto quello che si decide di fare non è che per forza tutti i comuni lo devono fare nella stessa maniera: ognuno ha la sua realtà, la sua esigenza. A me quando mi avevano proposto di farlo, di andare dentro nel locale pubblico, fargli acquistare il cosiddetto palloncino da regalare gli avventori io non l'ho visto come un servizio, perché di ritorno che cosa ho? Niente. Ho preferito far acquistare l'alcol test ai due gestori delle discoteche in modo da misurare veramente il tasso alcolemico, me lo sono fatto acquistare da loro che me l'hanno acquistato tranquillamente senza nessun problema, sono entrato e gliel'ho fatto. Li ho fatto prevenzione, li ho fatto campagna. Perché poi ripeto c'è il ritorno. Perché se siamo in nove ognuno ha la sua testa e lavora a modo suo...ci sono comuni che, per dire, discoteche non ne hanno e quindi cosa fanno? Stanno lì ad aspettare? Poi ripeto, conoscendo anche i gestori delle discoteche che sono stati loro in primis a chiedermi una cosa del genere, per cui c'è l'input del gestore, stai facendo questa campagna, la pubblicizzi, ecc...” (SEMP07)

Per quanto riguarda, invece, le azioni di carattere prettamente “sociale”, un ruolo particolarmente centrale è stato ricoperto dalla fondazione Exodus. Ogni Comune, infatti, ha coinvolto la fondazione al fine di individuare le situazioni maggiormente critiche dal punto di vista dei conflitti sociali e delle situazioni di maggiore disagio. Questa attività di monitoraggio è stata effettuata in collaborazione con i singoli corpi di Polizia Locale che, a seconda dei contesti, hanno condiviso le proprie conoscenze oppure hanno fisicamente affiancato gli operatori di Exodus nei diversi “sopralluoghi”.

Le problematiche individuate, come si evince dalle interviste, riguardano la presenza della popolazione straniera in specifiche aree della città: l'obiettivo, oltre ad individuare tali aree, consiste nel tentativo di creare un contatto con tali soggetti, cercando di comprenderne i disagi proponendo una risoluzione delle situazioni più preoccupanti.

“con Exodus abbiamo fatto un giro sul territorio comunale dove ho evidenziato quei pochi problemi che abbiamo, proprio per garantire un minimo di intervento loro sul nostro territorio, ed erano riferiti al discorso del centro storico dove ci sono queste persone straniere che magari la sera si ritrovano tutte in una piazza, e qualche volta è successo qualche atto o rissa, perché magari non vengono visti bene dalla popolazione del posto e quindi probabilmente Exodus avrebbe potuto attuare magari un'azione di avvicinamento di queste persone per verificare se si sentissero emarginate, o se avessero delle difficoltà dal punto di vista dell'integrazione con la popolazione” (SEMP09)

Oltre alla presenza di soggetti migranti, le problematiche emerse si riferiscono al rapporto con i giovani adolescenti presenti sul territorio, che nei momenti di aggregazione creano disturbo alla quiete pubblica o, in alcuni casi, instaurano veri e propri conflitti con la componente adulta. Il compito di Exodus, come riportano gli intervistati, consiste nel cercare di facilitare la mediazione tra giovani e adulti, ed avviare un percorso educativo orientato al rispetto delle regole da parte degli adolescenti che le disattendono.

“Il lavoro di Exodus, in effetti, ha portato ad una focalizzazione delle criticità che esistono sul territorio che è importante, anche da parte dei comuni più piccoli. Molto spesso i cittadini sono allarmati da situazioni che vengono ingigantite in una maniera stratosferica, mentre poi magari si scopre che sono soltanto un gruppo di ragazzi che ovviamente, non avendo luoghi dove trovarsi, si trovano nella piazza o nella strada e sono ragazzi, non si può pensare che...serve ridimensionare, perché i cittadini alcune volte ci segnalano spaccio di droga o cose del genere, ma poi effettivamente se andiamo a vedere, a parte magari quella canna che arriva ogni tanto, parlare di spaccio è un po' eccessivo” (SEMP02)

“avevamo preparato noi uno specchietto delle zone a rischio, per cui i problemi già li avevamo segnalati noi. Poi li abbiamo passati ad Exodus che sono usciti verificando quello che avevamo già segnalato noi. Ed erano le solite: ragazzini che si ritrovano in varie aggregazioni, in un posto piuttosto che in un altro, oppure altre zone dove si trovavano extracomunitari che bevevano, anche spaccio ma non più di tanto. Soprattutto era legato diciamo, tra virgolette, ai minori e a problematiche del genere. Anche perché sia per quanto riguarda la prostituzione che per gli insediamenti abusivi noi siamo abbastanza a posto. Il problema che avevamo segnalato ad Exodus era il ritrovo di questi ragazzini. So che loro erano usciti con un collega, avevano fatto un giro e so che dovevano poi fare degli incontri. Però ecco, le nostre problematiche erano quelle lì: l'aggregazione di questi minori e adolescenti sul territorio” (SEMP07)

“gli operatori di Exodus sono venuti qui e abbiamo fatto un giro sul territorio: all'epoca le uniche problematiche che avevamo era la presenza, in due parchi-giardino, di ragazzi adolescenti che andavano dai 14-15 anni fino appena dopo la maggiore età che, con l'utilizzo dei ciclomotori, utilizzavano magari il giardino pubblico in modo non troppo corretto. Ad esempio accendevano i motori, passavano nei vialettini coi motorini, creavano disturbo dovuto all'aggregazione nelle ore più serali. Quindi gli interventi che dovevano fare loro, in linea teorica, era di cercare di recuperare questi ragazzi sul rispetto delle regole e un contatto, un rapporto più diretto con loro” (SEMP10)

Il ruolo di Exodus, dunque, si concretizza nella promozione di una serie di azioni preventive di carattere sociale. Da un punto di vista operativo, tuttavia, le attività realizzate da tale attore rimangono vincolate ad un livello comunale: esse sono realizzate, cioè, autonomamente nei singoli contesti e non si concretizzano in iniziative trasversali all'intero territorio.

La seconda tipologia di intervento riguarda le azioni di tipo collettivo. Si tratta, cioè, di interventi implementati ad un livello sovra-comunale che implicano un coinvolgimento congiunto degli attori nella fase di realizzazione delle politiche. In questo caso, anziché concretizzare individualmente ed autonomamente le decisioni prese a livello concertato, i soggetti istituzionali agiscono

collettivamente sul territorio, in sinergia, promuovendo interventi sia di carattere preventivo che di controllo del territorio.

Per quanto riguarda la prima tipologia di intervento, le forze di Polizia Locale hanno organizzato momenti di rendicontazione rispetto al proprio operato, e una campagna di sensibilizzazione verso la prevenzione di incidenti stradali. A differenza delle azioni individuali implementate nei singoli comuni di appartenenza, in questo caso si tratta di momenti congiunti in cui, come affermano gli intervistati, sfruttando la presenza di un grosso centro commerciale è stato possibile proporre filmati sulla sicurezza stradale e la sperimentazione di test di misurazione delle sostanze alcoliche.

“è stata fatta un'iniziativa qui all'Auchan dove avevamo presentato, insieme a tutti i comuni, le varie strumentazioni e anche una forma di pubblicità per il discorso della sicurezza stradale. Avevamo presentato i mezzi attraverso cui opera la polizia locale: c'era un furgone mobile, due moto, forse una macchina, perché giustamente non è che ci stavano tutte...dopo di che è stato predisposto un banchetto dove c'era una dimostrazione con l'etilometro: chi voleva poteva utilizzarlo per far la prova. Inoltre c'era un filmato che riguardava la sicurezza stradale, sia per quanto riguarda gli incidenti che per la sicurezza vera e propria” (SEMP08)

“siamo anche andati all'Auchan di Rescaldina dove abbiamo gestito uno spazio espositivo, noi polizie locali, con volantini, immagini monitorate sugli schermi dell'Auchan dove mostravamo immagini anche forti e scioccanti sempre per sensibilizzare [...] devo dire che, non pensavo, ha avuto un riscontro di pubblico notevolissimo: al nostro stand c'erano parecchie persone interessate, parecchie persone che ci hanno fatto i complimenti dopo. Quello della sicurezza stradale è comunque un argomento bypassato dai mass media se non quando succede il fattaccio” (SEMP02)

“abbiamo fatto una campagna contro l'alcol dove abbiamo fatto fare dei volantini da distribuire. Su questo avevano fatto una bella campagna mettendo giù uno stand all'interno del centro commerciale Auchan di Rescaldina: avevamo portato i mezzi, i furgoni, le macchine e tutta la varia strumentazione, dall'etilometro al narco-test, e poi dei filmati che sono stati fatti dalla polizia stradale, quindi anche dal ministero, da proiettare su gli incidenti, eccessi di velocità per sensibilizzare l'opinione pubblica. Era andato molto bene” (SEMP07)

Parallelamente a queste iniziative, sono state predisposte azioni congiunte di controllo e presidio del territorio. In questo caso, ogni Comando di Polizia Locale ha provveduto a istituire un “posto di blocco” lungo la strada statale del Sempione (ognuno nel proprio Comune) al fine di presidiare il territorio e prevenire incidenti stradali. Dalle interviste emerge un certo grado di soddisfazione rispetto a questi interventi, in quanto necessitano di un efficace coordinamento tra le diverse forze di Polizia Locale.

“Abbiamo fatto pattuglie serali con controlli notturni fino alle tre di notte proprio per il controllo della guida sotto l'effetto di alcool, proprio con il nostro etilometro. I controlli hanno coinvolto tutto il Sempione e la gente è stata anche contenta di sottoporsi volontariamente, perché l'abbiamo fatto sotto forma di una campagna: fermavamo le macchine e chiedevamo se volevano sottoporsi per un controllo” (SEMP03)

“abbiamo fatto un paio di serate proprio di azione di polizia coordinati sul Sempione, si usciva con le pattuglie e l'abbiamo fatto due volte come controllo del Sempione” (SEMP06)

“se lei quel giorno passava trovava una pattuglia a Lainate, una a Pogliano, poi una a Nerviano, una a Parabiago, una a San Vittore, una a Legnano...sull'asse del Sempione c'erano tutte le pattuglie predisposte per fermare. Poi c'erano tre volanti che andavano in giro, c'era il tele-laser che andava da un posto all'altro, c'era l'etilometro che si spostava se c'era necessità e abbiamo fatto una bella operazione che ha dato i suoi risultati” (SEMP04)

Questo tipo di iniziative ha contribuito ad aumentare la visibilità delle forze di Polizia Locale, in modo da rassicurare i cittadini con una presenza massiccia ed organizzata su tutto il territorio. Gli interventi realizzati esprimono la volontà di agire in maniera congiunta, proponendo un servizio che travalichi i confini comunali e consenta ai soggetti di presentarsi come un corpo compatto ed omogeneo. Il Patto Locale rappresenta, pertanto, un'occasione per costruire interventi in maniera concertata tra tutti gli attori coinvolti nel processo: si tratta, da questo punto di vista, di un “esperimento” di aggregazione tra i diversi corpi di Polizia Locale, e di collaborazione con realtà che operano nel sociale.

Attraverso l'istituzione di una partnership locale, è stato possibile avviare azioni congiunte anche a livello sovra-comunale, capaci di coinvolgere più amministrazioni nel raggiungimento di obiettivi comuni. Gli attori hanno interpretato lo strumento come un'opportunità per creare percorsi sinergici capaci di offrire alla cittadinanza un servizio omogeneo, uniforme e maggiormente adeguato rispetto alla complessità dei fenomeni da affrontare. Dalle interviste emerge, infatti, una forte esigenza di coordinamento degli attori istituzionali che, a livello locale, sono chiamati ad affrontare le problematiche di sicurezza. Una visione limitata esclusivamente ad uno specifico ambito territoriale rischia, di conseguenza, di non risolvere i problemi alla radice ma, nella migliore ipotesi, di spostarlo altrove.

“tutti i comuni hanno un problema di organico, in sostanza siamo abbastanza leggeri come struttura. Però la cosa fondamentale è che i problemi viaggiano sul territorio mentre noi no. Se non creiamo delle strutture in cui noi possiamo anche seguire il problema allora siamo perdenti. Uno dei problemi che era stato identificato ed è un lavoro che deve ancora finire, è il problema dei rom: avevamo verificato che se non sappiamo dove circolano e come circolano, averli qui e mandarli in un altro comune non serve a niente. In questo modo si sposterebbe il problema ma non si risolverebbe. Allora abbiamo cercato di allargare il nostro ambito di intervento, di capire bene il problema, e magari di riuscire anche a contenerlo. Siamo capaci di risolverlo in prima persona? No. Abbiamo bisogno di esperienze di altre personalità, allora cerchiamo di metterle insieme” (SEMP06)

“nel nostro lavoro l'ottica si è spostata da un'ottica prevalentemente locale ad un'ottica, diciamo così, sovra-comunale. Quindi le problematiche devono essere vissute tutte assieme, se no si sposta il problema o comunque non si riesce sicuramente a risolverlo” (SEMP02)

“creare questo patto ha fatto in modo, intanto, di venire a conoscenza tra di noi di varie tipologie di reati o mancanze di rispetto della legge, quindi di avere una conoscenza indiretta dei fenomeni che possono accadere, che è molto utile. In secondo ordine possiamo fare dei controlli su queste persone per vedere se rimangono nella zona, perché io le posso far andare via di dieci metri e loro vanno nel comune limitrofo, ma così non si risolve il problema. È solo spostato, e se non abbiamo questi patti non sappiamo se poi questa gente effettivamente è andata via sul serio oppure permane comunque nell'ambito locale, e l'obiettivo è quindi quello di fare in modo che questo problema non rimanga presente nella zona” (SEMP04)

L'idea di Patto locale messa in atto tra i Comuni dell'asse del Sempione sembra, dunque, rispondere ad una forte esigenza di innovazione nella gestione del servizio di Polizia Locale: da un parte, consente di compiere il passaggio da una visione locale delle problematiche ad una visione sovra-comunale, mentre dall'altra permette di attivare nuove forme di collaborazione con attori non istituzionali che, in particolare, appartengono al terzo settore. Come affermano alcuni intervistati, l'attivazione di un tavolo di confronto consente di condividere le competenze con soggetti che operano professionalmente in diversi settori e migliorare, di conseguenza, la conoscenza dei fenomeni.

“noi come organi di polizia possiamo avere su di un determinato fenomeno una nostra visione, poi non è detto che sia quella giusta. Confrontandoci con altri possiamo ridimensionare o contenere quello che è effettivamente il fenomeno [...] ci serve il confronto anche con le associazioni e con gli organismi che vi operano, che adesso sono Exodus, ma anche l'università piuttosto che la ASL della provincia di Milano, con la quale stiamo iniziando un discorso che tra l'altro è andato in parallelo quasi non toccandoci, fino a che poi abbiamo scoperto che stavamo facendo entrambi la stessa politica. Ossia noi, dal punto di vista dell'aggregazione, stavamo portando avanti una politica preventiva costruendo una campagna chiamata "no alcol". Era una campagna di sensibilizzazione da una parte verso le scuole e i cittadini rispetto ai pericoli della guida in stato di ebbrezza, dall'altra a livello repressivo con interventi sul territorio con l'etilometro, il pretest o cose del genere; d'altra parte c'era anche la ASL che stava operando, quindi ci siamo messi assieme, abbiamo stilato questo protocollo in modo da unire le due forze. Questa cosa è stata appena fatta quindi si tratta di concretizzarla. Chiaramente più forze ci sono e meglio è da questo punto di vista” (SEMP02)

In quest'ottica, dunque, il PLSU si configura come uno strumento innovativo: a differenza di alcune forme di collaborazione che determinati Comuni avevano già attivato in passato, secondo gli intervistati con il nuovo strumento è possibile formulare e attuare interventi sociali sul territorio.

“il patto locale si inserisce come una novità. Sicuramente ci sono state delle occasioni estemporanee di collaborazione magari con associazioni locali o cose del genere, però un conto è parlare di un progetto strategico, quindi organico, con una sua finalità ben precisa come può essere il patto locale e un conto è agire sulle estemporaneità, perché è successo qualcosa con un minore e allora si va a contattare l'associazione che si occupa di minori. Queste strategie e queste politiche sono sempre state portate avanti dai comandi di polizia locale, però una strategia più globale e un progetto in questi termini no. È la prima volta in assoluto che si parla veramente di una sinergia che non è fine a se stessa, riconosciuta anche a livello politico, perché chiaramente siamo andati a spendere queste argomentazioni a livello politico” (SEMP02)

### 2.3.3. Le problematiche connesse all'esecuzione del PLSU

Dall'analisi delle interviste emerge, tuttavia, un aspetto particolarmente problematico: durante il primo anno di attività, infatti, la partnership ha necessariamente limitato i propri interventi sul territorio a causa di alcuni vincoli di natura economica. Come già avvenuto in altri contesti<sup>7</sup>, la natura dei

---

<sup>7</sup> Il riferimento è ai Patti locali di Milano (quartieri S. Siro e Lorenteggio), nonché (anche se in forma più contenuta) al PLSU dei Comuni del sud-Milano ed a quello realizzato a Varese.



finanziamenti ha influenzato notevolmente il margine di azione di alcuni attori; nel caso del Patto dell'asse del Sempione il ruolo della Fondazione Exodus è stato estremamente vincolato alla tipologia dei finanziamenti regionali in quanto, come mostrano le evidenze empiriche, l'erogazione in conto capitale ha concretamente impedito di avviare le azioni di carattere sociale che erano state predisposte in maniera congiunta all'interno della partnership.

“in realtà non c'è stata una grossissima attività in termini di lavoro, perché come sappiamo ci sono state delle difficoltà da parte di Exodus ad operare per via della strutturazione del progetto regionale che consentiva soltanto finanziamenti in acquisto e quindi non finanziamenti di spese correnti, quindi in personale e in servizi e in monte ore di lavoro” (SEMP02)

“non si capiva bene se la regione avrebbe finanziato o meno e quindi ci siamo trovati alla fine a decidere di tenerci aggiornati sui fenomeni, come prima annualità... io sono stata contattata anche una volta da un comune per fare un colloquio con una ragazza che aveva dei problemi, oppure ci hanno chiamato perché non sapevano dove mettere una ragazza tossicodipendente e noi le abbiamo trovato un posto in una nostra comunità. Per cui avevamo questo contatto comunque presente, ma anche su altri generi di attività: noi abbiamo un centro di ascolto per cui era un po' in quel senso lì. Attività vere e proprie massicce sul territorio non le abbiamo fatte per questa prima annualità; abbiamo deciso di ritrovarci e vedere la regione che cosa fa o può fare [...] poi parliamoci chiaro, se ci sono i finanziamenti i progetti li puoi fare, se non ci sono rimani bloccato. È vero che noi abbiamo un ruolo massiccio del volontariato, però ci sono anche gli operatori che garantiscono una maggiore qualità: il volontario può essere preparatissimo però è un volontario; l'operatore ha un coinvolgimento che è tutta un'altra cosa, su cui investire in tutt'altro modo” (SEMP01)

“ero molto entusiasta del coinvolgimento di Exodus, però devo dire che purtroppo dalla fase di preparazione alla fase di sviluppo, quindi alla fase operativa, si è aperto questo buco, questa barriera per cui non si è andati oltre, è rimasto così. E questo mi è dispiaciuto molto” (SEMP05)

“la regione ci ha dato pochi finanziamenti, abbiamo fatto una prima sperimentazione che però poi di fatto non si è finalizzata bene, nel senso che i soldi che sono stati dati erano pochi, per i vigili che sono sempre in servizio non è un problema, però le associazioni hanno delle spese che non riescono a coprire” (SEMP04)

Le modalità di cofinanziamento e la natura dei capitoli di spesa ricoprono, dunque, una notevole importanza rispetto all'implementazione delle politiche di sicurezza. L'erogazione dei finanziamenti da parte dell'ente regionale in conto capitale ha, di fatto, penalizzato gli interventi di prevenzione sociale, limitando l'azione della Fondazione Exodus ad attività di monitoraggio delle problematiche anziché attuare interventi operativi sul territorio.

L'incentivo economico predisposto dalla Regione, più che rappresentare un'opportunità per le amministrazioni locali e per i soggetti che prendono parte al processo, si configura come un vincolo che condiziona le scelte di *policy*. In questo caso, infatti, le politiche locali, più che rispondere in maniera adeguata alle specifiche problematiche che emergono dai contesti, rischiano di essere condizionate da altri fattori, esterni e poco controllabili da parte degli attori locali.

Gli attori evidenziano, infine, un ulteriore aspetto legato alle modalità di erogazione dei fondi regionali. Nel corso del primo anno di attività, infatti, anche i provvedimenti di natura situazionale appaiono limitati, in quanto l'ammontare del finanziamento regionale è stato particolarmente contenuto<sup>8</sup>. L'importo ricevuto, oltre a non consentire la realizzazione di alcuni interventi legati al controllo e alla sorveglianza del territorio (come, ad esempio, l'installazione di un sistema di telecamere che, inevitabilmente, richiede un consistente investimento economico), ha prodotto importanti ripercussioni rispetto al consenso politico dell'iniziativa.

Gli intervistati sottolineano in particolar modo come, a causa delle mancate aspettative legate al co-finanziamento regionale, i referenti politici delle singole amministrazioni siano apparsi sfiduciati rispetto al progetto.

“Il problema è che se non mi danno la base per una progettualità non riesco a fare niente: se predispongo un impianto dove sono previste sei telecamere e mi danno meno soldi, se posso fare con due telecamere lo faccio e l'anno prossimo ci attacco le altre quattro. Ma se il finanziamento è talmente residuo che non posso mettere il registratore, non riesco a mettere la centralina allora lo devo annullare, non posso comprare una telecamera e metterla lì senza farla funzionare. Questo a meno che poi il comune non subentri con i suoi soldi: il comune potrebbe essere interessato alla cosa e visto che la regione ci ha dato quattromila euro, i quindicimila che mancano ce li metto io perché m'interessa avere questo sistema di video sorveglianza. Però lì dipende dalla disponibilità di bilancio. Una cosa è dire: "predisponi un progetto, io metto il 40% e il restante 60% te lo dà la regione", vuol dire che faccio un progetto da centomila euro e io comune ne impegno quarantamila perché sessanta me li dà la regione. Faccio uno sforzo di quarantamila euro però ho un bel sistema di video sorveglianza. Se la regione invece di darmene sessanta me ne dà dieci, a quel punto non fai più un progetto da centomila euro ma ne fai uno da cinquanta, e così facendo devi ridurre. Il comune dice: "io ho fatto uno sforzo di quarantamila euro perché pensavo di mettere le telecamere in tre punti diversi, adesso li posso mettere in un solo punto. Con quarantamila euro avrei fatto tutto solo con i soldi miei e non avrei illuso nessuno" (SEMP04)

“l'amministrazione ha deciso di partecipare a queste forme di collaborazione perché vedeva un ritorno, perché la regione finanzia. Da questo punto di vista l'anno scorso abbiamo preso una mazzata da fare paura: abbiamo presentato un progetto e alla fine non c'hanno dato niente. Per cui gli amministratori, che già un po' erano titubanti su questa cosa...noi avevamo presentato un progetto da ventimila euro e ce ne sono arrivati duemilacinquecento; è chiaro che poi uno fa le proporzioni e si rende conto che le nostre sono solo noccioline rispetto alle richieste di altri comuni. Però questo complica le cose, perché poi devi cercare di farla digerire all'amministrazione e l'anno scorso purtroppo è andata così” (SEMP07)

A fronte delle scarse risorse che le amministrazioni comunali possono mettere in campo, la minore erogazione di fondi da parte della Regione rispetto a quanto

---

<sup>8</sup> La Regione determina, con cadenza biennale, i criteri e le priorità per l'assegnazione dei finanziamenti ai progetti, gli interventi ammissibili nonché gli importi massimi e minimi finanziabili, in rispetto dei vincoli della finanza pubblica. Tali criteri di valutazione consentono di identificare tre differenti fasce di cofinanziamento, che coprono percentuali diverse della spesa totale del progetto. Le tre fasce sono calcolate sulla base di un punteggio che viene assegnato ai singoli progetti: se il progetto totalizza un punteggio compreso tra 26 e 36 punti, la Regione finanzia fino al 50% del progetto; se il punteggio è compreso tra 37 e 60 punti, la Regione finanzia fino al 60%; se il punteggio è superiore a 60 punti, il cofinanziamento copre fino al 70% del progetto. Il Patto locale, se previsto nel progetto presentato, consente di ottenere 6 punti aggiuntivi in fase di valutazione.

preventivato ha prodotto importanti conseguenze, soprattutto in relazione al consenso dell'iniziativa. L'utilità del coordinamento tra gli attori rischia, infatti, di essere inficiata dal sistema politico, in quanto ad un rilevante investimento da parte dell'amministrazione sembrano corrispondere interventi limitati sul proprio territorio. Il valore aggiunto costituito dalla partnership rischia di passare in secondo piano rispetto alle logiche (espresse dal rapporto costi/benefici) che guidano le scelte a livello politico.

Di conseguenza, l'idea di Patto messa in atto dai soggetti locali, se da una parte si configura come un'esperienza innovativa in grado di promuovere nuove modalità di gestione del servizio di Polizia Locale, dall'altra rischia di essere sminuita da fattori di carattere economico che, inevitabilmente, ne condizionano la portata, e, quindi, l'efficacia.

## 2.4. PLSU comuni del Sud milanese – Assolombarda

Il Patto del sud-milanese, siglato nel 2007 tra i Comuni appartenenti all'area produttiva situata nella zona a sud del capoluogo lombardo<sup>9</sup>, rappresenta un caso di «Patto sovra-comunale». L'accordo, della durata di due anni, coinvolge infatti sette amministrazioni locali (di cui S. Giuliano Milanese si configura come soggetto capofila) ed Assolombarda, associazione delle imprese industriali e del terziario presenti sul territorio.

Si tratta di un Patto che si differenzia notevolmente rispetto agli altri contesti considerati, principalmente per due motivi: da un lato, in quanto, attraverso la partecipazione di questa associazione, viene costituita una partnership locale in grado di rappresentare anche gli interessi di alcuni soggetti privati; dall'altro, invece, è un Patto che, anziché rivolgersi alle problematiche relative all'intero territorio, appare circoscritto esclusivamente alle aree industriali e produttive dei contesti locali coinvolti.

Questa scelta, che evidentemente appare correlata alla natura del soggetto non istituzionale, è il risultato di un processo preliminare di definizione e individuazione delle problematiche che si riflette in maniera significativa sull'accordo sottoscritto, sia per quanto riguarda gli obiettivi delle politiche che si intendono realizzare, sia rispetto alle esigenze di sicurezza del territorio. Il ruolo del soggetto proponente (Assolombarda) appare, in questo caso, estremamente decisivo, in quanto contribuisce a concentrare l'attenzione nei confronti di specifiche problematiche di sicurezza

---

<sup>9</sup> Nello specifico i Comuni che partecipano al Patto locale sono S. Giuliano Milanese, Cerro al Lambro, Melegnano, Opera, Rozzano, San Donato Milanese e Vizzolo Predabissi.

#### *2.4.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito*

Il Patto è stato preceduto da una serie di incontri – effettuati tra l’associazione e i sette Comuni coinvolti – dai quali è emersa la necessità di incrementare i livelli di sicurezza nelle aree produttive del Sud Milano, in quanto, come riportato nel testo del documento, esse sono ritenute fondamentali rispetto alla qualificazione e allo sviluppo del territorio.

“Il tema della sicurezza delle aree produttive, con riferimento sia alle persone che al patrimonio aziendale, è emerso come prioritario in occasione di numerosi incontri tra le imprese associate ad Assolombarda e gli Amministratori locali del Sud Milano, ed è stato oggetto di dibattito nell’incontro pubblico promosso da Assolombarda a S. Giuliano Milanese il 30 marzo 2006 dal titolo “Aree industriali e presidio del territorio. Quale sicurezza per le imprese del Sud Milano?” [...] la tutela delle zone a vocazione produttiva non può essere trascurata costituendo le stesse parte integrante del tessuto sociale generalmente inteso ed elemento di qualificazione e di sviluppo nel territorio anche con rilevanza esterna” (Testo del Patto locale – Comuni del sud-milanese)

L’esigenza di affrontare le problematiche di sicurezza delle imprese associate ad Assolombarda è giustificata anche dai risultati di un’indagine effettuata nel 2006 dall’associazione, al fine di individuare le dimensioni del fenomeno con particolare riferimento ai disagi vissuti nel contesto (sia nei confronti della tutela delle persone che del patrimonio aziendale). La ricerca, effettuata da Assolombarda attraverso la somministrazione di un questionario ai propri associati, evidenzia la necessità di contrastare il sentimento di insicurezza presente nelle aree produttive del territorio.

In particolare, dai risultati emerge una forte presenza di fenomeni di microcriminalità (72,5% dei casi) che sembra influire sul sentimento di insicurezza complessivo<sup>10</sup>. Di conseguenza, come è stato sottolineato dal rappresentante dell’associazione durante il convegno di presentazione dell’indagine, è necessario attivare sinergie al fine di migliorare le condizioni di sicurezza delle aree produttive del sud-milanese.

“La sicurezza è percepita come un fattore critico da 5 imprenditori su 10. In 4 imprese su 10 il personale dipendente lamenta insufficienti livelli di sicurezza dell’area. Il 70% delle imprese è localizzato in aree che vivono quotidianamente fenomeni di microcriminalità. Le aree produttive manifestano più accentuati problemi in quanto sono: meno vissute in orari serali/notturni, meno curate in termini di verde, arredo urbano e pulizia, meno servite dal servizio di trasporto pubblico, meno presidiate dalla polizia locale. Il 50% delle imprese si dichiara interessato a collaborare al Tavolo di lavoro sulla sicurezza urbana delle aree produttive del Sud Milano. Il 60% delle imprese si dichiara interessato a valutare possibili collaborazioni con aziende limitrofe per i servizi di video-sorveglianza e di vigilanza privata. Il 70% delle imprese si dichiara interessato a valutare possibili forme di intesa, anche mediante protocolli operativi, con le forze di polizia locale” (Slide presentate durante il convegno “La

---

<sup>10</sup> Il 41,2% dei casi ritiene l’area insicura, mentre il 10,3% la considera molto insicura. Nel complesso, quindi, la maggioranza dei casi (51,5%) valuta l’area insicura. Tale percezione sembra aumentare quando il riferimento avviene nei confronti delle sole aree produttive (55,5% dei casi).

collaborazione tra istituzioni e imprese per la sicurezza urbana delle aree produttive del Sud Milano”)

La definizione delle problematiche da affrontare avviene, dunque, da parte di Assolombarda che, in veste di soggetto proponente, enfatizza in particolar modo il bisogno di intervenire nelle aree produttive del territorio. Anziché concentrarsi sulla ricerca di soluzioni rivolte a problematiche comuni alle amministrazioni coinvolte (come nel caso, ad esempio, dell'accordo sottoscritto dai Comuni dell'asse del Sempione), il PLSU è indirizzato ad uno specifico contesto (le aree produttive) e alle problematiche che emergono all'interno di esso. Queste esigenze emergono anche dalle dichiarazioni degli intervistati:

“all'interno del patto c'erano queste esigenze che venivano espresse anche dagli industriali e dai commercianti. Per loro sicurezza vuol dire anche muoversi meglio e avere un'illuminazione adeguata oltre che un sistema di maggior controllo. Sostanzialmente il patto poi era questo” (SUDMI04)

“Da un punto di vista specifico la realtà produttiva ha inteso far rappresentare, così come cittadini ad esempio attraverso i comitati di quartiere, delle proprie specifiche necessità che hanno ricaduta e valenza sul territorio, primo tra essi il controllo stesso del territorio soprattutto nelle ore serali e notturne, da qui riprendono l'input dell'amministrazione a fare un qualche cosa anche se autonomamente e con istituti di vigilanza privata su questo, facendo presente queste realtà e quindi un maggior presidio del territorio industriale che evidentemente per tipo di frequentazione è vivificato e vitale in senso positivo dalle sette di mattina fino alle cinque di sera” (SUDMI02)

“la sicurezza percepita delle industrie e la sicurezza percepita da alcuni atti che andavano dal vandalismo al furto, chiaramente, creavano un'insoddisfazione da parte degli imprenditori e anche dei lavoratori. Noi siamo un'azienda dal lavoro intensive, il fatto che molto banalmente non abbiamo possibilità di trasporto facile e comodo con i mezzi pubblici fa sì che la maggior parte dei nostri dipendenti venga in macchina, e il furto in macchina o della macchina stessa chiaramente era un danno molto importante e molto tangibile” (SUDMI01)

Sulla base di queste esigenze vengono individuate le aree di intervento e, di conseguenza, i contenuti del Patto locale di sicurezza. Le finalità del PLSU sottoscritto dai soggetti partecipanti, coerentemente con le esigenze di Assolombarda, sono espresse attraverso quattro punti:

- 1) l'attuazione di protocolli operativi condivisi in grado di coinvolgere gli istituti di vigilanza privata nel controllo delle aree produttive;
- 2) l'utilizzo, da parte delle amministrazioni comunali coinvolte, dei sistemi di video-sorveglianza privati (in possesso delle imprese) al fine di monitorare le aree pubbliche;
- 3) progetti di implementazione di sistemi di video-sorveglianza su aree pubbliche co-finanziati da privati;
- 4) organizzazione di momenti di incontro a fini divulgativi sulla sicurezza rivolto agli imprenditori e al tessuto sociale, con la possibilità di un coinvolgimento dei mass media locali

Come si evince dall'accordo, le amministrazioni si impegnano a realizzare politiche di prevenzione rivolte, soprattutto, al presidio del territorio e alla cura dell'arredo urbano, al fine di ridurre i fattori di insicurezza presenti nelle aree produttive.

“I Comuni si impegnano a garantire, mediante l'attività dei rispettivi corpi di Polizia Locale, una più incisiva attività di presidio e di vigilanza (ove possibile anche serale) delle zone del territorio a più spiccata vocazione produttiva; verificare la fattibilità di protocolli operativi congiunti in regime di convenzione tra Enti, al fine di un più efficace impiego sovra-comunale del personale dei rispettivi corpi di Polizia Locale, con particolare riferimento ai servizi da rendersi in ore serali o in giornate domenicali e festive; garantire un'assidua verifica della qualità e del funzionamento delle opere di urbanizzazione presenti (es. illuminazione pubblica) assumendo iniziative di riqualificazione e illuminazione di spazi pubblici considerabili a rischio onde ridurre i fattori di insicurezza, anche con riferimento alle cosiddette aree industriali o produttive; concordare e pianificare, anche sulla base di una puntuale analisi delle particolari caratteristiche ed esigenze territoriali, interventi di video-sorveglianza anche attraverso l'implementazione di cablaggi; verificare la fattibilità di una più fattiva collaborazione tra le Unità Operative delle Polizie Locali e gli istituti privati di vigilanza” (Testo del Patto locale – Comuni del sud-milanese)

D'altra parte, Assolombarda, come esplicitato nel testo del Patto, si impegna a monitorare lo strumento (al fine di valutare la sua applicabilità, eventualmente, anche in altri contesti) e svolgere attività di mediazione all'interno della partnership.

“Assolombarda si impegna ad informare e coinvolgere nel progetto le imprese del Sud Milano attraverso la realizzazione di campagne informative, organizzazione di eventi pubblici, predisposizione e invio di materiale divulgativo, con il coinvolgimento dei mass media locali; stimolare la partecipazione delle imprese alle iniziative progettate e realizzate, e a facilitare il dialogo tra imprenditori e amministrazioni comunali mediante workshop e incontri mirati; realizzare studi di fattibilità e modellizzazione del progetto per poterlo “esportare” in altri contesti della regione urbana milanese” (Testo del Patto locale – Comuni del sud-milanese)

#### *2.4.2. L'attuazione del PLSU nel contesto locale*

L'obiettivo del Patto è, dunque, quello di aumentare il controllo e il presidio del territorio (facendo ricorso anche ai sistemi di video-sorveglianza già installati all'interno delle aziende) e migliorare l'arredo urbano (attraverso una maggiore cura dei luoghi e dell'illuminazione pubblica). L'accordo tra i diversi soggetti si fonda, infatti, su una comune idea di sicurezza, riconducibile ad una dimensione “situazionale” del fenomeno: come si evince dalle interviste, il degrado urbano e sociale del territorio influisce sulla percezione di insicurezza della popolazione, in quanto contribuisce ad allentare l'ordine sociale e il controllo da parte delle istituzioni (Skogan 1990).

“il fatto di riconoscere trasversalmente l'esistenza di un problema generale di presidio del territorio, non voglio dire solo e semplicemente vigilanza, presidio è un termine che abbraccia anche ad esempio le stesse strutture, le stesse opere di urbanizzazione, leggasi perché non l'illuminazione pubblica, è stata oggetto di diversi patti sulla sicurezza formalizzati e non.

Quindi quello che può essere difficile da una parte potrebbe essere però più semplice dall'altra; condividere, ad esempio, degli standard minimi di illuminazione piuttosto che condividere o consigliarsi sulla progettazione e la gestione della Repubblica. Tutta una serie di queste cose..." (SUDMI02)

"vennero sottoscritti determinati impegni da parte degli uni e degli altri; mi limito a dire quelli che dovevano essere gli impegni dei comuni: mettere in campo, anche attraverso lo strumento del finanziamento regionale, tutta una serie di iniziative che andavano dalla video-sorveglianza, piuttosto che sinergie con gli istituti di vigilanza privata, piuttosto che l'organizzazione di servizi sovra-comunali tra forze di polizia locale dei territori che vi hanno aderito, piuttosto che mettere in campo interventi in materia di infrastrutture, di urbanizzazione, di adeguamento anche delle realtà delle aree produttive fissando obiettivi di urbanizzazione e quindi di sicurezza. Se io ho un'area industriale abbandonata è un conto, se io ce l'ho ben illuminata, magari cablata per cui le aziende possono poi con poca spesa utilizzare la cablatura e quindi mettere un sistema di video-sorveglianza, se io per esempio in una zona industriale prevedo che l'accesso alla zona industriale può anche essere chiuso perché sono un privato e nessuno me lo vieta e quindi chiunque ha diritto ad entrare è perché ha un'azienda con un suo sistema per aprire e chiudere l'accesso già lì allora è una zona in cui nessuno si può infrattare e fare chissà che cosa. Quindi questi erano più o meno gli impegni dei comuni" (SUDMI06)

"Volendo andare sul concreto, tralasciando le parole di prassi, c'era un discorso di video-sorveglianza sicuramente, la possibilità di creare eventualmente una rete, un sistema di controllo per esempio con qualche azienda di guardie giurate e vigilanza privata, si parlava come impegno da parte dei comuni di migliorare la visibilità intesa ad esempio come l'illuminazione delle aree industriali che crea degli effetti indiretti, che sono intuibili come il minor degrado, la minore facilità di eventi delinquenziali, ecc... Ampliare anche un'attività di controllo della polizia locale anche nelle aree produttive. Quindi queste erano alcune delle iniziative concrete" (SUDMI05)

Oltre a condividere la necessità di affrontare le problematiche di sicurezza agendo su una dimensione situazionale del fenomeno, gli attori interpretano lo strumento Patto locale come un'opportunità di creare momenti di dialogo e di condivisione tra le realtà limitrofe. Come afferma un intervistato, una delle motivazioni che ha spinto le amministrazioni a partecipare al Patto locale risiede nella consapevolezza che i problemi di sicurezza (ma anche di qualsiasi altra natura) travalichino i confini territoriali e, di conseguenza, necessitano di un approccio concertato per essere affrontati.

"di sicuro abbiamo aderito perché siamo territori confinanti e la sicurezza non ha confini territoriali. Cooperando già sul campo della Protezione civile siamo già consci che se sul territorio c'è un'industria a rischio di incidenza rilevante in caso di emergenza, l'emergenza non sarà limitata a quel territorio, non esiste un muro o un confine fisico che impedisce ai vapori di venire fino al nostro Comune. Quindi se c'è più sicurezza sul territorio, lo vediamo a Milano, se aumenta la pressione su quel territorio c'è l'effetto displacement e quindi va da un'altra parte, sicuramente nei territori limitrofi. Quindi conviene essere all'interno del patto per poter affrontare questo rischio" (SUDMI03)

Partendo da questa consapevolezza, la scelta dello strumento è stata dettata dalla volontà di formalizzare i rapporti tra i diversi soggetti coinvolti. Come sottolineano gli intervistati, il Patto come forma contrattuale consente di "vincolare" i firmatari ad alcuni specifici impegni attraverso modalità, però,

relativamente flessibile, in modo da mantenere una certa flessibilità rispetto agli interventi da implementare.

“nel momento in cui è nata questa idea, sviluppandosi la consuetudine di un tavolo dei produttori che incontrava l'amministrazione comunale, si è anche inteso dire: “ma il nostro trovarci non può anche essere sussunto sotto un'etichetta formale che produca anche allo stesso tempo un maggiore impegno?”. Nel contempo la normativa regionale sviluppava i primi patti locali e si è quindi inteso trasporre un'idea dentro quest'altro strumento [...] se andiamo alle radici motivazionali del patto locale sulla sicurezza sottoscritto e in parte però ancora fermo sul livello attuativo in termini pratici, sicuramente c'è stato un incontro di vedute in base ad una condivisione di esigenze soprattutto tra il tavolo locale di Assolombarda nell'impulso dell'allora assessore del commercio e la stessa amministrazione comunale. Questo ha portato all'opportunità di vagliare i percorsi che potessero far interloquire, in maniera privilegiata sicuramente ma anche formalizzata e giuridicamente – se vogliamo – vincolante per le parti, l'amministrazione stessa e il tavolo dei produttori rappresentato comunque da Assolombarda a livello zonale. Dopo un periodo, come tutte le cose portate avanti parallelamente ad altre, di equiescienze perché comunque i soggetti e gli interlocutori da portare davanti a questo tavolo erano anche fisicamente tanti, si è inteso dare uno sprone sfruttando sia la possibilità di un percorso già sperimentato da altre amministrazioni sotto il patrocinio o sotto l'alta egida di regione Lombardia e l'assessorato alla sicurezza che ha, tutt'oggi, un dirigente e un funzionario dedicato ai patti locali il cui compito è precipuamente questo; e dall'altra parte anche una maggiore interlocuzione con le altre amministrazioni confinanti” (SUDMI02)

“il patto è uno strumento comunque di relazione abbastanza fruibile e tra l'altro veicolante di ulteriori vantaggi. Coinvolge di più le parti firmatarie e può aprire a opzioni anche interessanti dal punto di vista del finanziamento, dal punto di vista delle reciprocità delle cooperazioni. In questo senso è stato scelto il patto come strumento formale” (SUDMI01)

Da questo punto di vista, il Patto rappresenta un'ottima occasione per condividere le risorse a disposizione delle singole amministrazioni, creare sinergie tra i diversi Comandi di Polizia Locale, e avviare collaborazioni tra attori di diversa natura. Le interviste rivelano, infatti, come le principali motivazioni che hanno spinto i soggetti ad istituire una partnership locale riguardino proprio la possibilità di creare occasioni di dialogo e concertazione tra gli attori che, a livello locale, si occupano di sicurezza del territorio.

“abbiamo spinto il comune a farsi capofila e a invitare anche altri comuni a sviluppare un nuovo strumento, che era quello del patto, ma in realtà non siamo partiti con l'idea del patto. In realtà siamo partiti con l'idea di parlarci e comunicare. Il cavallo di Troia della situazione era estremamente banale, nel senso che noi spendiamo soldi per fare sicurezza e ci siamo detti: “vediamo se riusciamo a integrare tra le nostre attività e le vostre attività delle azioni di sinergia che possano essere mutualmente utili”. Questa era la base del discorso... “ (SUDMI01)

“l'adesione a questo patto è stata più che altro un'adesione ad un patto tra comuni. La mia idea è cercare di mettere in rete il più possibile quelle che sono le esigenze ma anche le risposte. Noi abbiamo aderito a questo patto con i comuni dell'area Nord, chiamiamoli così, più che altro per essere presenti, per capire cosa stavano facendo gli altri comuni, e poi per fare rete con gli altri comuni cercando quindi di mettere in rete i bisogni e le risorse “ (SUDMI04)

“la risposta potrebbe apparire abbastanza ovvia, quella ufficiale naturalmente, che è quella di cercare di creare delle sinergie, come si dice in questi casi, per rendere più funzionale ed efficace possibile un'azione in un contesto o un ambito o realtà che sono più o meno simili, analoghe, in un ambito territoriale circoscritto e contiguo; quindi va da se che se si riescono ad



individuare delle problematiche comuni in un ambito territoriale definito tra comuni confinanti forse si riesce, e questo perlomeno dovrebbe essere l'obiettivo, a trovare delle soluzioni più efficaci, più funzionali e magari anche risparmiando dei costi che altrimenti, sostenuti da un singolo ente, sarebbero più elevati. Questo è l'obiettivo teorico naturalmente quindi questo è il pensiero che l'amministratore che si accinge a sottoscrivere un patto di questo tipo ha nella sua mente, poi si tratta di vedere se questo effettivamente funziona o non funziona" (SUDMI05)

“un grosso punto di eccellenza del patto locale è la video sorveglianza: non è solo e semplicemente unire la polizia locale piuttosto che altre forme di pianificazione della sicurezza sul territorio da un punto di vista strutturale. Nel momento in cui vengono ad evidenziarsi forme di massima efficienza nell'utilizzo delle risorse è chiaro che comunque si utilizzano dei risparmi che sono riutilizzabili su altre parti del territorio, magari non direttamente richieste nell'attenzione da parte di Assolombarda. Quindi crea un effetto a catena, ed è questo il leit motiv di fondo alla fine; come ho detto prima, nel momento in cui lo si vuole si riesce ad interloquire operativamente nella vita quotidiana, naturalmente in modo che non sia solamente il contatto telefonico ma tutta una serie di pianificazione tra le polizie locali da una parte, ma perché no tra polizia di Stato dall'altra, e qui dovrebbe giocare un ruolo forte la prefettura" (SUDMI02)

La logica del Patto locale è, quindi, orientata verso la condivisione delle risorse e verso forme di collaborazione in grado di avviare percorsi condivisi. Inoltre, come sottolinea un intervistato in particolare, il PLSU rappresenta anche l'opportunità di creare un'importante rete relazionale tra le diverse realtà presenti sul territorio che consenta di accrescere, di conseguenza, la reciproca conoscenza.

“fare rete significa anche scambiarsi le esperienze, nel senso che questo patto che coinvolge tanti comuni con caratteristiche e dimensioni diverse permette di aprire una discussione, un dibattito su alcuni temi; serve a capire come altri li hanno affrontati, con quale logica, con quali risorse. È un po' come quando si va a un convegno, uno va e qualcosa porta sembra a casa da un punto di vista culturale intendo. Ecco, noi abbiamo dato il nostro contributo nel senso che abbiamo lasciato una goccia nel vaso, magari di gocce ne abbiamo presa qualcuna di più però quanto abbiamo appreso abbiamo cercato di declinarlo in modo concreto, declinandolo su di una realtà definita" (SUDMI04)

#### *2.4.3. Le problematiche connesse all'esecuzione del PLSU*

A differenza degli altri casi analizzati, il Patto locale del sud-milanese si sviluppa attraverso un processo decisionale particolarmente difficoltoso, che rischia di compromettere la fase di attuazione delle politiche. Nel corso del primo anno, infatti, gli attori non sono riusciti a concretizzare le decisioni prese a livello collettivo giungendo, di conseguenza, ad una “fase di stasi” rispetto all'implementazione degli interventi: dal punto di vista operativo, le decisioni prese non sono state tradotte in interventi concreti, limitando così la concertazione ad una “dichiarazione di intenti”.

Questa situazione chiama in causa due aspetti particolarmente significativi: da un lato le relazioni esistenti tra i soggetti coinvolti che, in particolare, rivelano la centralità dei referenti politici all'interno della partnership locale; dall'altro, fattori di natura economica che, come in altri contesti, vincolano sensibilmente le *policies*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, un ruolo decisamente rilevante è giocato dai rapporti che si instaurano tra i diversi attori che prendono parte al processo.

L'eterogeneità della partnership (che è composta, oltre che da soggetti privati, anche da referenti politici e tecnici delle amministrazioni coinvolte) rende estremamente complessa la gestione delle politiche e, di conseguenza, sottolinea ulteriormente l'importanza di un efficace coordinamento.

Dalle interviste effettuate sembra assumere particolare rilevanza il ruolo ricoperto dai referenti politici delle amministrazioni locali. Le esigenze politiche dei singoli amministratori pubblici, così come i differenti punti di vista esistenti, hanno contribuito a rendere maggiormente complessa la traduzione operativa delle decisioni prese; il processo, in questo senso, è apparso faticoso e irregolare, e la presenza dei referenti politici sembra aver ostacolato la realizzazione degli interventi programmati nella fase decisionale.

“Il problema è che per partire abbiamo avuto delle difficoltà anche molto diverse, c'erano comuni che sottolineavano il fatto di non dire che c'erano problemi di sicurezza perché i nostri consulenti ci dicono che viene, in questo caso, percepito negativamente dalla popolazione...erano in elezioni sei mesi dopo! Cavalcato bene, questo patto era un argomento assolutamente vincente. Il richiamo della sicurezza è dello scorso anno di fatto, ma noi siamo partiti quando c'è stato il primo entusiasmo, nel senso di prima preoccupazione, su argomenti di sicurezza che risalivano al 2006. In genere è a cavallo dell'estate che si scatenano questi meccanismi, e se non ricordo male noi siamo partiti prima delle prime paturnie sulla sicurezza urbana. Quindi poteva essere, dal punto di vista politico, gestito con una certa determinazione; poi è chiaro che nel carnet di un politico entrano alcuni elementi di visibilità in base alla sua proiezione e alla sua visione del Comune e della sua politica, e magari questo va in seconda battuta in termini di priorità [...] C'è stato un interesse iniziale che ha creato questo movimento, poi in realtà nella burocrazia e nell'aspetto un po' politico delle relazioni tra i comuni il patto, creato, voluto e firmato con tanto di scampanellamenti e quant'altro, poi siamo arrivati ad avere un'idea la cui realizzazione e operatività è un po' complessa. Di fatto, infatti, siamo riusciti a collegare qualche telecamera ma veramente poca cosa; non siamo riusciti ad andare oltre a questo” (SUDMI01)

“Il problema è che non sempre si trova poi un riscontro concreto da parte delle amministrazioni. Un'associazione come Assolombarda mira molto direttamente al concreto naturalmente, per varie motivazioni; gli enti tendono un po' a perdersi per strada da questo punto di vista, gli amministratori tendono un po' sempre più a rimanere sul vago, quando si tratta poi di porre gli elementi concreti e necessari che servono, un po' per incapacità e un po' magari perché non sono disposti a metterci le risorse necessarie, rimane tutto così e quindi alla fine l'obiettivo non viene raggiunto” (SUDMI05)

Nel corso del primo anno di attività, inoltre, alcune amministrazioni hanno cambiato la propria Giunta a causa delle elezioni elettorali tenutesi nei mesi successivi la sottoscrizione del Patto locale. Questo cambiamento ha rallentato il processo, in quanto ha rappresentato un fattore di discontinuità rispetto alle scelte compiute dalle precedenti amministrazioni; in alcuni casi, come evidenziano gli intervistati, la nuova amministrazione ha stabilito nuove priorità che, non sempre, coincidono con le finalità del PLSU.

“tutta una serie di motivi, tutta una serie di situazioni incidono sulla velocizzazione o sul rallentamento del percorso, tra cui il cambiamento delle stesse amministrazioni comunali” (SUDMI02)

“per fare un discorso di carattere generale va tenuto presente che noi qui abbiamo cambiato amministrazione: rispetto a quando abbiamo stipulato il patto locale di sicurezza c'è stato un cambio radicale di amministrazione, siamo passati da un versante politico all'altro. Questo cambiamento ha avuto delle conseguenze notevoli perché gli obiettivi e le priorità che un'amministrazione fornisce non sono uguali a quelle con una tendenza politica di tipo differente [...] l'amministrazione fornisce delle priorità rispetto ad altre e quindi vengono segnalate ed evidenziate particolari attenzioni ad alcuni fenomeni piuttosto che ad altri” (SUDMI05)

Oltre ai prevedibili problemi di coordinamento tra i differenti amministratori locali, un ruolo di primaria importanza è stato ricoperto dai rapporti istituzionali esistenti tra i referenti *politici* e *tecnici* della sicurezza. Se da una parte, infatti, i rapporti tra i singoli Comandanti dei corpi di Polizia Locale non sembrano produrre particolari ripercussioni negative rispetto alla realizzazione degli interventi (ma, anzi, sembrano facilitare la traduzione operativa delle soluzioni individuate), dall'altra i referenti politici sembrano in qualche modo ostruire tale processo. Le maggiori criticità derivano, secondo gli intervistati, dai rapporti esistenti tra referenti politici e tecnici, con particolare riferimento alla scarsa libertà di azione che possiedono questi ultimi rispetto all'implementazione degli interventi, e al vincolo esistente tra la classe politica (che esercita un potere di indirizzo) e i dirigenti (che gestiscono l'esecuzione dei provvedimenti). Dalle interviste emerge, infatti, la volontà – soprattutto da parte di Assolombarda – di affidare la gestione operativa degli interventi esclusivamente ai referenti tecnici, in modo da facilitare l'implementazione delle politiche.

“Sono molto convinto di questo: se c'è il sindaco, l'assessore alla partita, poi c'è sicuramente qualche altro assessorato che può dire la sua e ci sono i Comandanti: assolutamente loro devono dipendere dal loro referente, che comunque è o l'assessore o il sindaco. E quindi aspettano l'autorizzazione se no non muovono assolutamente nulla [...] quando si tratta di prendere decisioni operative magari i tecnici diventano più facili da relazionare tra di loro, quando invece si tratta di organizzare un tavolo che a volte degenera, ma degenera in senso positivo, comunque un tavolo politico allora poi non se ne esce più e poi uno si perde nei meandri. Mi passi la battuta, se io ho bisogno di collegare quattro telecamere, che fra l'altro non ne ho bisogno io ma può fare comodo a te, e mi ritrovo ad impiegarci un anno perché vengo rimbalzato dal comando dei carabinieri piuttosto che dai problemi di allacciamento di sistemi informatici diversi, quando una persona che lavora da me dice di aver provato a collegarle in ADSL e di essere riuscito a far l'operazione nell'arco di una sera allora dico che c'è qualcosa che non quadra. È questione di volontà, a volte le piccole cose potrebbero veramente essere fatte e creare lo stimolo per cui la partecipazione diventa più attiva. Se richiedono di chiudere una certa via ad una certa ora con una sbarra e pago io tutto mi dai l'autorizzazione velocemente...” (SUDMI01)

“ho avuto modo di incontrare, incrociandolo anche di recente, il rappresentante di Assolombarda e lui mi ha detto una battuta che potrebbe riassumere benissimo quello che è il pensiero, non so se saranno anche quelle le cause della riuscita o meno di un progetto di questo tipo: “dobbiamo vederci noi e lasciare un po' più da parte i politici”. Il problema è che noi come Comuni non possiamo fare a meno dei politici, chi dà le linee di indirizzo è il politico. Questo però, secondo me, è un problema diffuso che non riguarda solo un contesto di questo tipo, ma riguarda in generale la pubblica amministrazione e l'attività delle amministrazioni in generale. Dovrebbe funzionare in questo modo, stabilito proprio dal diritto, la divisione dei poteri tra l'attività del politico e l'attività del dirigente che è di tipo gestionale. In teoria il

meccanismo dovrebbe essere molto semplice: c'è il politico che da le linee di indirizzo e il dirigente che le attua e le applica, le porta in esecuzione e le gestisce. Spesso questo non avviene nel senso che manca il passaggio a monte: da un punto di vista formale è imprescindibile, il lavoro del dirigente è più difficile e complicato; può fare se è preso da uno spirito di iniziativa ed è attivo, ma poi deve fare comunque i conti con quello che è il suo soggetto referente istituzionale. E questo limita un po' la situazione" (SUDMI05)

Da questo punto di vista, l'azione dei referenti tecnici appare evidentemente limitata, in quanto i Comandanti di Polizia Locale, nella fase di attuazione degli interventi, rimangono comunque vincolati alle autorizzazioni dei propri referenti politici, che possiedono tempi e modalità operative molto più dilatate. La situazione di *impasse* emersa dopo il primo anno di attività evidenzia, a questo proposito, una significativa discrasia in termini di potere decisionale esistente all'interno della partnership: da un lato, infatti, i referenti politici continuano a ricoprire una posizione di primaria importanza (tanto da rallentare, anche involontariamente, il processo di costruzione delle politiche); dall'altro né i referenti tecnici né, tanto meno, i soggetti privati sembrano essere in grado di risolvere la situazione e, di conseguenza, tradurre le decisioni prese all'interno della partnership in interventi concreti sul territorio.

Il PLSU consente, in questo senso, di avviare un tavolo di confronto al fine di individuare delle linee comuni di intervento, ma ad un livello operativo rimane estremamente limitato: rappresenta, cioè, una "dichiarazione di intenti", un contenitore vuoto – come lo definisce un intervistato – che deve ancora essere riempito di contenuti.

"per quello che ho percepito io del patto, è stato uno strumento per creare il commitment del processo poi però il patto per se stesso mi è sembrato vuoto, un contenitore che può contenere nulla [...] il patto l'abbiamo costruito con leggera difficoltà, l'abbiamo costruito e l'abbiamo firmato però non è andato oltre a questo. Il contenitore è creato, lo strumento c'è, però è rimasto vuoto" (SUDMI01)

Un ulteriore aspetto riguarda il grado di partecipazione espresso all'interno della partnership. Dalle evidenze empiriche emerge, infatti, lo scarso interesse mostrato da parte di alcune amministrazioni che, nonostante abbiano sottoscritto l'accordo, nei fatti non si sono rivelate particolarmente attive. Spesso, come sottolineano alcuni intervistati, i referenti politici hanno delegato i Comandanti di Polizia Locale durante la fase di concertazione o, in altri casi, non hanno partecipato affatto<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Il riferimento è al Comune di Melegnano, che, in particolare, è risultato essere assente nella quasi totalità degli incontri organizzati tra i diversi attori. Come sottolinea un intervistato, infatti, Melegnano ha dimostrato negli anni uno scarso interesse a sviluppare forme di collaborazione con le realtà territoriali circostanti. Anche il fatto che non sia stato possibile effettuare un'intervista nel corso della ricerca con nessun referente dell'amministrazione dimostra la limitata importanza concessa al Patto locale. In particolare, attraverso un colloquio telefonico avuto con il Comandante della Polizia Locale di Melegnano emerge una esplicita volontà di rinuncia rispetto agli impegni presi attraverso l'accordo: il referente afferma, infatti, di non condividere l'impostazione del Patto, in quanto sembra svolgere esclusivamente una funzione di "conferenza e condivisione di intenti". A quanto afferma il Comandante, invece, l'accordo iniziale faceva riferimento ad un forte taglio operativo che poi, nello specifico, non c'è stato. In questo senso il Patto locale appare, nella sua

*“R: si hanno avuto difficoltà anche in questo senso. Le potrei dire, magari a microfono non troppo aperto, che ha riguardato anche il nostro caso, anche noi abbiamo avuto difficoltà da questo punto di vista: come dicevo noi siamo subentrati in un secondo momento, quando è stata prospettata questa possibilità ovviamente io ne ho parlato con il sindaco e con l’assessore; mi è stata espressa la possibilità e la buona volontà a partecipare, quindi io ho partecipato. Quando ci sono stati gli incontri successivi ovviamente io ho esteso a loro l’invito ad entrambi per partecipare a questi tavoli. Sarà stato un caso ma loro non hanno mai partecipato a nessun incontro, delegavano sempre me. Questo nel caso esplicito che mi riguarda, ma nei tavoli poi ho visto che a parte un paio di Comuni che erano quelli più assidui, anche da parte degli altri comuni non c’è stata molta partecipazione [...] gli amministratori sono stati coinvolti nella cosa quando io gliene ho parlato ed hanno, a voce e a parole, mostrato interesse; nei fatti un po’ meno, nel senso che alle riunioni non hanno mai partecipato, ed io mi sono anche un po’ vergognato perché negli altri comuni almeno ogni tanto qualche assessore veniva se non il sindaco, mentre io ero sempre da solo. Anche alla firma del patto è venuto un assessore e non il sindaco perché, per altri impegni, non poteva partecipare [...]*

D: la difficoltà nella partecipazione è dovuta, secondo lei, più al fatto che eravate in tanti comuni non tutti confinanti e quindi alla complessità della situazione, oppure alla volontà personale di alcune amministrazioni che singolarmente hanno deciso di non partecipare?

*R: Forse tutte e due, o forse tutte e due più altre. È difficile dirlo nel senso che potrebbero essere motivazioni di diverso tipo: motivazioni personali dei singoli amministratori, motivazioni ragionate perché magari non ci credevano molto, motivazioni per cui magari non lo consideravano importante perché alle cinque e mezzo di mercoledì ho due impegni e preferisco andare all’altro perché ritengo che dal punto di vista politico per me sia preferibile e quindi investire più in quello che in questo, non lo so..” (SUDMI05)*

Le difficoltà, in questo senso, sembrano riguardare principalmente la gestione del processo da parte della classe politica coinvolta. Il Patto locale è stato interpretato come uno strumento in grado di riunire intorno allo stesso tavolo sindaci, assessori, Comandanti di Polizia Locale e imprenditori. Di fronte ad un’arena eterogenea, però, il peso esercitato dai referenti politici ha influito, in questo caso negativamente, sull’intero processo.

Il secondo fattore che sembra incidere sulla “buona riuscita” del processo riguarda, invece, la natura dei finanziamenti regionali alle politiche di sicurezza. Le amministrazioni locali hanno la possibilità, attraverso la presentazione di specifici progetti, di usufruire di alcune risorse finanziarie che la Regione Lombardia mette a disposizione per la realizzazione delle politiche locali di sicurezza urbana. Questo aspetto consente di effettuare due distinte riflessioni: da una parte, le scelte effettuate dagli attori rispetto a tale finanziamento sembrano precludere la realizzazione degli obiettivi predisposti, in quanto appaiono in contrasto con l’impostazione stessa del Patto locale. Nel caso dei Comuni del sud-milanese, infatti, la possibilità di ricevere il co-finanziamento regionale è stata declinata in maniera autonoma ed individuale: anziché presentare una proposta comune (come è successo, ad esempio, per i Comuni dell’asse del Sempione), i singoli Comandi di Polizia Locale hanno presentato una richiesta inerente specifici interventi da implementare sul proprio territorio. Questa decisione ha

---

funzione “conferenziale” (come lui stesso la definisce) e di condivisione di intenti inutile e, di conseguenza, considera inutile continuare a partecipare al tavolo decisionale.

implicato l'impossibilità di ricevere un supporto finanziario da parte dei Comuni di piccole dimensioni (sia in termini di numero di abitanti che di numero di addetti di Polizia Locale), in quanto non in grado di soddisfare i criteri di assegnazione stabiliti dall'ente regionale<sup>12</sup>. Di conseguenza, come evidenziano alcuni intervistati, tale scelta impedisce alle amministrazioni più piccole di implementare gli interventi predisposti nella fase decisionale.

“il nostro comune non ha avuto la possibilità dal punto di vista economico di procedere con l'installazione delle telecamere perché se per noi un progetto di cinquantamila euro è tanto e per altri Comuni è poco dobbiamo considerare non solo il valore assoluto ma anche quello relativo. Quanto pesa per il nostro comune un bilancio di cinquantamila euro e quanto pesa, invece, per un altro comune? Quindi se ci fosse stata la possibilità di accedere al finanziamento le avremmo già installate e quindi avremmo avuto modo, forse, di chiedere alle imprese presenti sul territorio di poter usufruire delle loro immagini, collegarsi con le loro telecamere ecc... Però questo non lo possiamo fare perché non abbiamo la centrale operativa; quando la faremo poi dopo successivamente le chiederemo [...] non c'è stata una convenzione. Era, ed è ancora tutt'oggi con l'ultima delibera della giunta regionale, necessario avere determinati requisiti per poter partecipare ai finanziamenti come l'essere convenzionati, oppure essere comuni di una certa rilevanza. Il nostro comune non era né convenzionato con i comuni che hanno sottoscritto il patto né tantomeno ha i numeri per poter accedere al finanziamento” (SUDMI03)

L'idea su cui si basa il Patto locale consiste, come già evidenziato in precedenza, nella programmazione di azioni preventive di carattere situazionale rivolte, nello specifico, ai sistemi di video-sorveglianza. L'attivazione di un sistema coordinato di telecamere, però, prevede un investimento considerevole da parte delle singole amministrazioni, e la mancata possibilità di usufruire dei finanziamenti regionali da parte di alcuni Comuni ha impedito l'installazione delle telecamere in questi contesti. Da questo punto di vista, dunque, la scelta di intraprendere percorsi autonomi ha influito in maniera decisiva sulla fase di attuazione delle politiche contribuendo, in particolare, a creare la situazione di *impasse* attuale.

Un ulteriore aspetto, strettamente connesso al precedente, riguarda invece la natura del finanziamento regionale. Attraverso la normativa vigente (d.g.r. 8/7048/2008), infatti, la Regione eroga i propri contributi in conto capitale implicando, di fatto, la possibilità di implementare politiche che privilegino azioni di tipo “materiale” (che riguardano, cioè, l'acquisto di beni e non il finanziamento di servizi). A questo proposito, gli intervistati evidenziano alcune perplessità circa l'effettiva utilità di impiego di tali risorse nei confronti di un Patto locale. Se, infatti, tale strumento dovrebbe essere interpretato come un mezzo attraverso il quale sviluppare politiche locali congiunte e coordinate, in che modo è possibile utilizzare i finanziamenti regionali in senso condiviso?

“mi riferisco anche ad un'altra possibile situazione di criticità: il patto locale è uno degli strumenti incentivati dalla regione Lombardia presso la legge regionale, solo che la legge regionale attraverso l'erogazione di finanziamenti consentiva agli enti che avessero stipulato il patto locale di assicurare di finanziare dei progetti in conto capitale e spese di investimento, non a tipologie di spese. Ora, finanziare spese in conto capitale in un progetto di questo tipo che

---

<sup>12</sup> Cfr. d.g.r. 8/3115/2006 e d.g.r. 8/7048/2008

cosa voleva dire? Esemplicando cosa significava? Costruire un sistema di video- sorveglianza con una centrale operativa unica? Ma questo, in un sistema come quello che è stato poi creato, con Comuni anche distanti dal punto di vista logistico e fisico, era pressoché irrealizzabile perché i Comuni interessati andavano da San Giuliano a Opera a Melegnano, quindi capisce che dal punto di vista operativo e pratico diventa una situazione non gestibile. Allora io dico: se faccio un patto locale di sicurezza tra i comuni di, facendo un esempio, Opera e Pieve Emanuele, oppure tra San Giuliano e San Donato credo che sia un discorso fattibile altrimenti... [...] se l'obiettivo non è quello di far funzionare bene le cose ma è quello di comprare oggetti che mi tornano utili nel mio lavoro il patto non mi serve a niente” (SUDMI05)

“per finanziare questo patto occorre fare un progetto unitario tra i comuni aderenti, Assolombarda la lasciamo fuori perché non è uno dei soggetti che possono attingere al finanziamento. Per fare un progetto congiunto da presentare in Regione da parte dei comuni che hanno aderito c'erano due strade: fare dei servizi di controllo del territorio insieme, però che non erano finanziabili, oppure l'unica strada era quella di finanziare progetti in conto capitale. Però in conto capitale tra tutti i Comuni che hanno aderito non so cosa si sarebbe potuto comprare. Una centrale operativa forse, ma ognuno ha la sua! Sarebbe stata una spesa ingiustificata” (SUDMI06)

Il PLSU, come affermano gli intervistati, dovrebbe consentire un'attività comune, e la possibilità di costruire insieme, congiuntamente, progetti di sicurezza rivolti al territorio. Da questo punto di vista, però, i criteri di finanziamento stabiliti dall'ente regionale poco si adattano alla natura e alle finalità che dovrebbero contraddistinguere lo strumento. La progettazione di interventi indirizzati ad un efficace coordinamento dei sistemi di video-sorveglianza appare, infatti, poco realizzabile.

Il rischio dunque, come evidenzia l'esperienza dei Comuni del sud-milanese, è quello di non riuscire a rendere il Patto locale uno strumento operativo. Da un lato, infatti, costituisce un'importante occasione per istituire partnership locali tra attori diversi (anche di diversa natura), producendo importanti ricadute sia in termini relazionali (attivando reti di conoscenza), sia in termini di condivisione delle esperienze. Dall'altro, però, non trova una piena realizzazione a livello pratico-operativo, in quanto le decisioni non si traducono in azioni concrete ma rimangono una “dichiarazione di intenti”. Sembra venire meno, in questo senso, la logica intrinseca del Patto Locale di Sicurezza Urbana come nuovo strumento di *governance*, finalizzato cioè all'istituzione di partnership aperte ad una pluralità di attori locali e in grado di riflettere le reali esigenze espresse dai singoli contesti.

## 2.5. PLSU Milano: quartiere San Siro

Il quartiere S. Siro di Milano, che si estende nella zona ovest del capoluogo lombardo, comprende un'area di elevate dimensioni all'interno della quale è situato il cosiddetto «quadrilatero»<sup>13</sup>, oggetto degli interventi previsti dal Patto

---

<sup>13</sup> Il contesto entro cui viene implementato il PLSU coincide con una porzione particolarmente circoscritta del quartiere. Il “quadrilatero” racchiude, infatti, l'area circostante a Piazzale Selinunte, e più precisamente è racchiusa tra Piazzale Segesta, Via Albertinelli e Via Dolci, Via Ricciarel-

Locale di Sicurezza Urbana (PLSU). Si tratta di un territorio collocato tra la Fiera di Milano (a nord est del quartiere) e l'area a destinazione sportiva dell'Ippodromo e dello stadio Meazza (a nord ovest del quartiere), la cui caratteristica principale risiede nella forte presenza di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), da cui la zona prende il nome<sup>14</sup>.

Il Patto locale viene avviato nel 2005 e si inserisce all'interno di uno strumento più ampio, il Contratto di quartiere<sup>15</sup> (CDQ), utilizzato per l'implementazione di politiche di rigenerazione urbana. Come viene sottolineato nella relazione programmatica di proposta del CDQ, infatti, l'amministrazione comunale intende

“supportare e integrare le politiche di intervento sul fronte della rigenerazione dei quartieri promossa attraverso i Contratti di Quartiere con programmi di intervento e di azione che, attraverso il finanziamento e l'attivazione di Patti Locali per la sicurezza in ciascuno dei quartieri, concorrano al trattamento integrato delle molteplici problematiche che segnano questi ambiti come quartieri «in crisi» o «a rischio»”.

Il Patto locale di sicurezza rappresenta, dunque, una delle azioni previste dal CDQ<sup>16</sup> orientate, nello specifico, alla risoluzione delle problematiche di sicurezza urbana presenti nel territorio.

### *2.5.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito*

La predisposizione degli interventi previsti dal PLSU a S. Siro nasce da diverse esigenze. Attraverso le interviste effettuate, è stato possibile identificare i principali fattori che contribuiscono all'insorgere del sentimento di in/sicurezza nel quartiere e che lo strumento intende affrontare.

Nonostante la presenza di attività e comportamenti illeciti (soprattutto legate allo spaccio di sostanze stupefacenti e piccoli furti), gli intervistati sembrano sottolineare l'importanza e la centralità di altri fattori rispetto alle problematiche

---

li, Via Civitali, Via Paravia e Piazza Esquilino. Nel presente lavoro ogni riferimento al quartiere S. Siro di Milano equivale al quadrilatero descritto, ovvero la zona coinvolta sia dal CdQ che dal PLSU.

<sup>14</sup> Il quartiere è denominato “Milite Ignoto – Baracca”, dal nome dei due interventi di edilizia popolare realizzati. Tra i quartieri di ERP a Milano risulta essere il più densamente popolato.

<sup>15</sup> I *Contratti di quartiere* sono programmi di riqualificazione urbana istituiti in Italia verso le fine degli anni '90. Rappresentano uno strumento che si colloca all'interno di una “nuova fase delle politiche edilizie, avviata soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '80, interamente incentrata sulla trasformazione e la riqualificazione della città esistente” (D'Innocenzo 2006, p. 203). A Milano, in particolare, vengono avviati i Contratti di quartiere II, ovvero strumenti finanziati attraverso la legge 21/2001; sono strumenti regolamentati da bandi e decreti regionali che prevedono il co-finanziamento da parte dello Stato (tramite il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture) e dalla Regione Lombardia.

<sup>16</sup> Il CdQ si caratterizza come uno strumento estremamente complesso, in quanto predispone politiche urbane in grado di affrontare i problemi del quartiere sotto tre principali punti di vista: la riqualificazione del patrimonio ERP, l'adeguamento e l'incremento delle infrastrutture a scala urbana e di quartiere, e la programmazione di progetti per la risoluzione delle problematiche sociali del territorio. Il Patto locale di sicurezza rientra nel terzo tipo di obiettivi, configurandosi come una delle “azioni sociali” previste dal CdQ a S. Siro.



di sicurezza urbana. Da questo punto di vista, la ricerca conferma la multidimensionalità del fenomeno già evidenziata in precedenti lavori (IReR 2005B035): la percezione di insicurezza, cioè, non sembra essere ricondotta esclusivamente ad una dimensione prettamente criminologica, riferita alla presenza di fenomeni criminali e alla paura di rimanere vittime di reato. Le evidenze empiriche rivelano, viceversa, l'esistenza di altri elementi in grado di determinare l'insorgere del sentimento di insicurezza nella popolazione residente, riconducibili principalmente alla dimensione «socio-relazionale» e «situazionale» del fenomeno.

Da una parte, infatti, la frammentazione delle relazioni sociali, la crisi delle tradizionali reti di supporto ed un progressivo sfaldamento dei legami sociali sono fattori che contribuiscono ad un innalzamento della percezione di insicurezza, in quanto producono un deficit di solidarietà che riduce la sensazione di vivere in sicurezza il proprio quartiere. Dall'altra, l'abbandono dello spazio urbano, la trascuratezza dei luoghi e la scarsa manutenzione del quartiere incidono in maniera diretta sul sentimento di insicurezza, in quanto producono inquietudine, confermano un allentamento del controllo sociale e generano scarso senso di appartenenza al territorio.

Per quanto riguarda le problematiche di natura socio-relazionale, sono due gli aspetti che appaiono particolarmente rilevanti. Il primo si riferisce alla presenza di *conflitti* fra alcuni gruppi sociali che, sospinti da interessi, stili di vita o codici comportamentali difformi, vivono il territorio in maniera profondamente diversa, compromettendo lo sviluppo di relazioni sociali positive. Il quartiere S. Siro di Milano risente, infatti, della forte presenza di alloggi di ERP che, come avviene anche in altri contesti, tendono a concentrare in questi luoghi situazioni particolarmente problematiche dal punto di vista del disagio sociale.

Nello specifico, il quartiere è caratterizzato da una forte presenza di anziani, di stranieri e di persone con disagio psichico. Mentre i primi rappresentano il nucleo "storico" dei residenti, composto da abitanti che vivono nelle proprie abitazioni da numerosi anni, gli stranieri e i malati psichici riflettono, invece, la destinazione d'uso del quartiere, in quanto la forte presenza di queste fasce di popolazione è dovuta in gran parte alla presenza stessa di alloggi di ERP<sup>17</sup>. Uno degli aspetti maggiormente significativi, in particolare, riguarda la forte presenza della popolazione straniera nel quartiere. In questo caso, le differenze legate alle abitudini quotidiane ed ai codici comportamentali contribuiscono ad accrescere le difficoltà relazionali tra i residenti, complicando la serena convivenza tra gli abitanti.

Queste differenze, come sottolineano alcuni intervistati, contribuiscono ad accrescere un sentimento di diffidenza, tanto che la sola presenza di soggetti migranti nel quartiere suscita sentimenti di avversione e di sospetto da parte della popolazione residente.

---

<sup>17</sup> I criteri di assegnazione di tali alloggi, infatti, favoriscono l'elevata concentrazione di soggetti stranieri e con disagio psichico in quanto possiedono i requisiti necessari per poterne usufruire.

“C'è ormai una campagna battente su questa tematica che spinge tutti a...ormai si crea questo clima per cui comunque il fatto di vedere uno che parla arabo vuol dire automaticamente vedere uno che ti può aggredire, che può fare delle cose brutte” (MISS04)

“ci sono queste due grosse anime che sono la presenza degli anziani e la presenza sempre più massiccia e significativa di stranieri, in gran parte di provenienza dell'Africa del Nord, algerini, marocchini, e quindi una grossa presenza di cultura araba ecco. I dati che confermano questa cosa vengono un po' dalla scuola dove la percentuale di stranieri è ormai altissima e la provenienza maggiore è quella egiziana e marocchina. Se non è cambiata la situazione mi ricordo che le insegnanti dicevano che la prima classe di quest'anno era composta dal 100% di stranieri, perché sembra che ci fossero uno o due italiani ma nel momento in cui sono arrivati il primo giorno le mamme hanno visto e li hanno portati via. Questa situazione poi genera la fatica della conoscenza per cui lo straniero è quello che non conosco, quello che mi è estraneo e quindi rende difficile la relazione, mi fa paura quindi non so, per esempio, in termini di intervento di chi gestisce la sicurezza c'è stato un incremento di interventi quando invece forse è una questione di percezione, di paura che innalza il livello di preoccupazione della gente” (MISS09)

“questa è proprio la questione di vivibilità del quartiere, soprattutto la sera. La sera la gente non si sente sicura ad uscire perché comunque ci sono tanti stranieri, per lo più maschi, che magari non ti fanno niente però nell'immaginario non si sente tranquilla” (MISS03)

“ormai l'equazione è che lo straniero, l'ultimo arrivato, rappresenta un capro espiatorio e diventa lui il male, tutto il male è concentrato lì: loro non pagano, loro danneggiano il quartiere, loro sono pericolosi, lo rompono le cose e quindi c'è proprio quest'odio da parte di chi storicamente ha combattuto queste cose; chi vive lì ad un tratto ha appreso questa dinamica abbastanza dicotomica e non riesce a vedere altri aspetti” (MISS13)

Oltre a ciò, le difficoltà relazionali sono alimentate anche dalla presenza di comportamenti antisociali o inciviltà di cui, in maniera spesso stigmatizzante, i “nuovi arrivati” sono ritenuti responsabili. È il caso, ad esempio, delle occupazioni abusive degli alloggi di ERP che, sebbene siano particolarmente diffuse nel quartiere, appaiono facilmente associabili alla popolazione straniera.

L'occupazione di tali alloggi è ritenuta dagli intervistati un'azione di sopruso inaccettabile, in quanto riguarda un ambito concreto della vita del quartiere e delle condizioni abitative di molti residenti; il fatto che gli «abusivi» siano, nella maggior parte dei casi, persone appartenenti alla popolazione straniera altro non fa che connotare in senso “etnico” lo scontro.

“E poi le occupazioni abusive legate alla casa. Questa cosa pesa soprattutto agli inquilini e agli abitanti che pagano l'affitto. È un problema molto sentito all'interno del quartiere, soprattutto da parte degli abitanti anziani italiani...” (MISS03)

“il disagio è reciproco perché d'altro canto anche gli stranieri si sentono guardati con sospetto, dal loro punto di vista dicono che è vero che, come di fatto è, tutti gli abusivi sono stranieri e quindi molto spesso viene associato il fenomeno migratorio al problema dell'abusivismo. Chi non paga l'affitto è la popolazione straniera anche se molto spesso sono anche italiani che magari non lavorano e che hanno contatti con ALER per far entrare poi le persone abusivamente” (MISS13)

“se noi andiamo a prendere la percentuale a San Siro, in questo momento abbiamo circa 550 case occupate senza titolo, è quasi il 10% delle case che è occupato. Più della metà di queste sono occupate da italiani non da immigrati, però se tu vai a parlare in quartiere, o da qualsiasi

altra parte, e parli di occupanti di case il legame automatico è che quello è un immigrato. Non è vero. I dati sono diversi ma la percezione, il dire, ha portato tutto in modo tale per cui automaticamente la presenza di un immigrato vuol dire paura” (MISS04)

Un’ulteriore forma di conflitto presente nel quartiere è quella tra giovani e anziani rispetto all’utilizzo degli spazi comuni, non solo pubblici ma anche condominiali. Come afferma un intervistato, lo scontro tra questi gruppi sociali riproduce tipiche dinamiche del conflitto generazionale che produce incomprensioni e contrasti, contribuendo a rendere maggiormente difficoltose le relazioni sociali sul territorio.

“i problemi sono stati gli stessi perché gli adulti si lamentavano che loro facessero casino e loro si lamentavano di non avere posti dove poter giocare a pallone, per cui giocavano a pallone nel parchetto con le mamme con la carrozzina e il vecchietto che voleva prendere aria. Bisogni infiniti, risorse scarse e quindi il conflitto [...] I ragazzi sono tutti spariti, hanno abbandonato il cortile, non c’è stato modo di rintracciarli e ricominciare un’azione con loro e per la comunità adulta, paradossalmente, il problema era risolto. Nel momento in cui i ragazzi non frequentano il cortile e non creano disturbo per loro va tutto bene [...] è stato difficile con gli abitanti creare questo spazio, quanto meno di pensiero, perché se c’è un conflitto le realtà che confliggono sono due: se una sono i ragazzi, l’altra sono anche gli adulti. Con in più il fatto che i ragazzi questo conflitto neanche lo percepivano, pensavano che gli adulti venissero a rompere i coglioni come tutti gli adulti, anzi erano anche un po’ divertiti dalle proibizioni. Quindi c’era un po’ questa realtà del cortile che era chiusa, stufa e disperata secondo me, perché si percepiva in balia di questi minori” (MISS08)

Anche in questo caso, però, il conflitto può essere ricondotto a problematiche di convivenza nei confronti della popolazione straniera: il conflitto generazionale, come si evince dalle interviste, diventa cioè anche conflitto con gli stranieri, in quanto la popolazione anziana risulta essere in maggioranza italiana, così come i minori sono quasi esclusivamente figli di immigrati stranieri.

“c’è proprio anche una coincidenza di generazioni: spesso abbiamo gli anziani, italiani in prevalenza, e all’interno dello stesso cortile bambini e genitori stranieri. Quello che si crea è che si mescola il problema delle culture e delle provenienze al problema del bambino che gioca in cortile e che mi disturba, che sono classiche dinamiche di convivenza nei cortili” (MISS11)

“le disponibilità sono diverse: quando io ho trenta o quaranta anni nella relazione con il mio vicino, ho i bambini che hanno la stessa età, sono anche più disponibile e tollerante con i bambini che mi giocano in cortile; piuttosto che essere una scocciatura è, invece, un’opportunità di relazione, magari anche di scontro, comunque di relazione. Poi c’è stato via via un invecchiamento del quartiere...L’arrivo di una massiccia presenza di stranieri sempre più significativa ha ridato, per vari aspetti, una fisionomia di normalità perché sono tornate famiglie giovani, sono tornati i bambini; stranieri certo, però sono riapparse queste cose qui. Questo però ha creato degli altri squilibri: l’anziano che vede lo straniero e si è sempre più irrigidito e quindi chiuso” (MISS09)

La presenza di soggetti migranti, a causa di una diversa modalità di vivere il territorio e differenti codici comportamentali che caratterizzano il loro stile di vita, genera spesso conflitti con i gruppi di italiani, per lo più anziani, rimasti nel quartiere. Questi conflitti rendono difficoltosa la costruzione di legami sociali

stabili, impedendo, di conseguenza, l'instaurarsi di un sentimento di fiducia nei confronti delle persone con le quali si convive quotidianamente.

Il secondo elemento che incide sulla dimensione socio-relazionale è, invece, riconducibile alla precarietà delle relazioni che si instaurano nel quartiere, a causa di un forte ricambio residenziale. L'elevata mobilità, dettata da un continuo *turn over* della popolazione residente, pregiudica, infatti, la capacità di instaurare buone relazioni di vicinato, di mantenere reti di relazione solide e, di conseguenza, rassicuranti. Molti residenti, soprattutto appartenenti alla popolazione straniera, risultano essere "di passaggio", in quanto vivono il quartiere solo temporaneamente o in maniera incostante nel tempo. Come si evince dalle interviste, questo forte ricambio non consente di instaurare delle relazioni durature e produce, di conseguenza, una maggiore instabilità relazionale che minaccia la solidità del tessuto sociale.

"succede spesso che le case vengano abitate da più di un uomo singolo immigrato, perché sono normalmente situazioni di passaggio: cioè gli immigrati che vivono in quelle condizioni vanno lì sapendo quello che succede...a volte c'è chi ha avuto il contratto regolare della casa e che si prende qualcun altro perché in questo modo rimedia qualcosa, oppure c'è quello che occupa la casa e subaffitta i posti letto, oppure c'è ancora quello che ha comperato la casa (italiano normalmente) e che affitta sei posti letto in 40 metri quadri a 400 euro l'uno e si fa lo stipendio. Quindi c'è un affollamento, e chi vive in quelle condizioni non pensa che quella sia la sua casa, pensa che appena ha la possibilità lo molla, è una condizione temporanea. Per cui tutta la relazione con i vicini, la struttura della casa, per esempio il giardino o la pattumiera, è una relazione assolutamente provvisoria, non gliene frega nulla. Se quel quartiere lì diventa una chiavica a lui non gliene frega nulla, tanto poi se ne va..." (MISS04)

"un'altra dimensione che può essere problematica mi sembra che sia dovuta ad un notevole turn-over, mi sembra che ci sia un cambio continuo, non c'è una stabilità riferito alle abitazioni. Per cui è difficile entrare in relazione in quanto questa situazione rende difficili le relazioni. Per cui se il mio vicino ci mette un anno a dirgli "ciao" o "buongiorno" e l'anno dopo va via...e d'altra parte mi sembra che, e questo a me preoccupa di più, è che non dando mai una dimensione di stabilità il rischio è che questa zona sprofondi sempre di più, cioè che chi può qualificare la propria esistenza, le proprie condizioni di vita va altrove" (MISS09)

Il sentimento di insicurezza presente nel quartiere, tuttavia, rimanda anche ad una seconda dimensione, di carattere situazionale. In questo caso, le interviste fanno riferimento ad un abbandono istituzionale fortemente percepito dalla cittadinanza, interpretato come una mancanza di investimenti nel quartiere e un quasi esplicito "disinteresse" nel migliorarne le condizioni sociali. Questo aspetto, sottolineato tanto dai comitati di cittadini quanto dalle associazioni che lavorano nel territorio, incide in maniera significativa sul sentimento di insicurezza dei cittadini in quanto trasmette una percezione di inquietudine e incertezza.

Da un lato, infatti, l'assenza delle istituzioni e la mancanza di un deciso intervento nei confronti delle situazioni problematiche presenti sul territorio produce una percezione di distacco e abbandono nella popolazione residente.

Dall'altro, invece, rivela l'incapacità di migliorare le condizioni sociali del quartiere e l'inadeguatezza dei servizi offerti. Uno dei problemi maggiori, infatti,

sembra essere la mancanza di spazi di aggregazione, soprattutto se messi in relazione con quelle che sono le caratteristiche della popolazione residente.

Nonostante il quartiere risulti essere sufficientemente fornito in merito ai servizi di pubblica utilità (scuole, consultori, mezzi pubblici, parrocchie, supermercati), anche grazie alla posizione non del tutto periferica, permangono ugualmente carenze nell'offerta di servizi dedicati a particolari fasce di popolazione come, ad esempio, i giovani.

“era saltato fuori che qualche gruppetto di ragazzi s'intercettava e quello che era emerso parlando col loro, incontrandosi, scambiando due parole, era che i ragazzi (quelli che c'erano) comunque tendevano a non vivere il loro quartiere, tendevano ad andare via. Questo per due motivi: primo, perché comunque anche da parte dei giovani, un po' da parte di tutti, dicevano: “si va bhé, qua è pieno di stranieri, ci sono solo persone anziane, cosa stiamo qui a fare?” Dall'altro, comunque è un quartiere che non offre, a livello di aggregazione, non offre opportunità come un centro giovani. C'è un oratorio ma poco o nulla...Per cui di fatto quello che avevamo riscontrato era che c'era questa tendenza ad uscire dal quartiere e andare altrove. Anche perché la zona è una zona tutto sommato non di estrema periferia, è abbastanza a ridosso di zone più centrali per cui effettivamente ricordo che c'era un gruppetto di ragazzi che diceva: “noi da qui prendiamo e andiamo a Pagano, ai giardinetti di Pagano”, piuttosto che Duomo...la sensazione è che andassero altrove proprio per cercare un posto più vivibile, dove c'è magari un Mc Donald, dove puoi andare a bere qualcosa, dove c'è il negozio hip-hop dove puoi vedere... perché effettivamente lì, tra Piazza Selinunte, Piazza Segesta e le vie lì intorno, non c'è veramente niente” (MISS02)

“è un quartiere duro, nel senso che a me colpiva sempre che dalle 19 o dalle 20 non c'è in giro più gente perché non ci sono bar, non si sono locali, cinema, occasioni di vivere il quartiere” (MISS05)

L'assenza di un intervento pubblico capace di affrontare in maniera adeguata le carenze del territorio aumenta il sentimento di incertezza nei cittadini, in quanto rivela le difficoltà nel migliorare le condizioni del quartiere e l'impossibilità di “fare affidamento” nelle istituzioni che, invece, appaiono distanti e disinteressate.

L'abbandono istituzionale si traduce, inoltre, in degrado fisico e mancanza di attenzione rispetto al territorio. Il contesto urbano, principalmente costituito da edifici di edilizia residenziale pubblica, appare particolarmente fatiscente e degradato. Questa caratteristica si dimostra vistosamente in contrasto con il resto del quartiere in cui il «quadrilatero» si inserisce, che invece, come sottolineano gli intervistati, risulta essere maggiormente curato e meglio tenuto.

“non so se poi hai avuto occasione, però io una volta avevo preparato delle locandine per un'iniziativa che dovevamo fare e sono entrato in qualche cortile e veramente ho visto situazioni di degrado...spazzatura, sporcizia, che dici: “qui non siamo a Milano, siamo da un'altra parte”, per dire...anche perché poi il contrasto di quel quartiere è che, appunto, da quella parte è così fortemente degradata, ma se tu attraversi la strada verso lo stadio ci sono ville super moderne” (MISS02)

“C'è stato un momento in cui era molto grave anche il degrado edilizio del quartiere, ma da un po' di tempo a questa parte ci sono state diverse ondate di interventi di manutenzione straordinaria sugli edifici. Attualmente permangono anche situazioni di degrado e a volte in edifici in cui c'è stata la manutenzione nelle parti comuni e negli interni alcune sono ancora degradate: gli impianti, il taglio delle cucine assolutamente fuori norma, con presenza di

amianto, addirittura le tubature di scarico in amianto ma non inscatolate all'interno dei muri ma a vista, esterne... quindi ci sarebbe ancora un bel po' di lavoro da fare però anche ne è stato fatto" (MISS11)

"Oggi il quartiere è diventato una specie di escrescenza all'interno di una zona ricca. Mi riferisco a San Siro più in generale, la zona che va verso lo stadio che è di medio - alta borghesia, una zona ricca, con ville con presidi di telecamere; dall'altra parte, verso bande nere, una zona piccolo-medio borghese anche lì, comunque diciamo una zona relativamente più ricca. Invece questa realtà oggi sembra proprio una realtà incestata all'interno di questa situazione, e la cosa la vivi in modo visivo ma anche in modo psicologico. Io fino a tre anni fa abitavo dentro al quadrato delle case popolari, adesso mi sono spostato un pochino all'esterno, ma poco, a venti metri dal quadrilatero delle case popolari e mi sono reso conto di che cosa vuol dire stare dentro e stare fuori. Effettivamente è come se esistesse una barriera invisibile intorno al quartiere che lo fa vivere di vita propria, totalmente isolato dal resto del contesto, della zona, con tutte le realtà di disagio sociale che sono concentrate nel quartiere, che sono enormi" (MISS04)

La presenza di edifici in stato di abbandono o particolarmente fatiscenti sono ricondotti alla scarsa capacità, da parte dell'amministrazione locale, di avviare processi di riqualificazione urbana efficaci, e di svolgere azioni e interventi preventivi che migliorino le condizioni (soprattutto abitative) del quartiere. Le cattive condizioni in cui versano gli spazi pubblici e collettivi incidono negativamente sulla vivibilità del territorio e, di conseguenza, sulla qualità della vita dei cittadini contribuendo a sviluppare uno scarso senso di affezione verso il contesto locale in cui vivono.

Le due dimensioni messe in evidenza mostrano come il sentimento di insicurezza presente nei cittadini sia legato a fattori di carattere socio-relazionale e di gestione del territorio. Questi fattori, in particolare, si riflettono sullo scarso senso di appartenenza espresso dai cittadini, e sulla mancanza di una reale e costruttiva appropriazione degli spazi. Come si evince dalle interviste, infatti, le diverse forme di conflitto che si instaurano nel quartiere e la presenza di luoghi trascurati e abbandonati (che rischiano di divenire spazi senza controllo), contribuiscono ad allentare il legame che i cittadini hanno nei confronti del territorio in cui vivono.

"Questo quartiere, il punto nodale, è che è un quartiere non-luogo come definizione, perché non ha nessun senso di appartenenza, non ha un'identità, la gente non ha il senso di appartenenza del luogo perché è la sua storia questa qua. Quindi pensare che delle persone che non hanno neanche un senso di appartenenza al luogo trovino il bisogno e il desiderio di mettersi insieme per decidere delle cose che non sentono è un po' un paradosso. L'obiettivo deve essere un po' quello, cioè di costruire perlomeno un luogo, un contesto in cui alcune persone decidano che questo è il loro pezzo di spazio e che questo lo devono rendere più vivibile, e non solo di passaggio... sentirlo proprio e quindi prendersene carico" (MISS07)

### *2.5.2. L'attuazione del PLSU nel quartiere*

A partire da queste esigenze del territorio, nel 2005 è stato avviato il Patto Locale di Sicurezza Urbana, con l'obiettivo di intervenire sulle cause del sentimento di insicurezza, sviluppando forme di prevenzione orientate alla comunità, al fine di

migliorare e ristabilire i rapporti sociali che risultano allentati. Si tratta, in particolare, di interventi preventivi di tipo socio-comunitario (Graham e Bennet, 1995) in quanto le azioni previste sono indirizzate al ripristino del senso di appartenenza al quartiere, ad una maggiore coesione sociale e al miglioramento delle condizioni abitative e dei servizi.

Nella pratica, gli attori che partecipano al Patto sono individuati tra alcuni dei soggetti che operano, a vario titolo, nel quartiere: associazioni di volontariato, cooperative sociali, istituzioni religiose, scuole elementari, sindacati, enti non governativi, comitati di quartiere. In particolare, il PLSU viene implementato attraverso tre gruppi di azioni: il primo riguarda iniziative di avvicinamento e coinvolgimento di gruppi informali di adolescenti (progetto “La musica va in goal”), il secondo è rivolto al miglioramento delle condizioni di convivenza all’interno dei cortili e degli spazi comuni (progetto “Cortili”), mentre il terzo si riferisce a progetti educativi rivolti a piccoli gruppi di minori e alle mamme (progetto “Il quartiere nella scuola”).

#### **a) progetto «La musica va in goal»**

Il progetto si rivolge a gruppi informali di adolescenti e minori del quartiere, con l’obiettivo di avvicinare tali gruppi e coinvolgerli in attività educative e ricreative.

Questi interventi nascono, da una parte, dall’esigenza di “recuperare” un gruppo sociale presente nel quartiere (gli adolescenti) ritenuto problematico dal punto di vista delle relazioni con gli altri abitanti e, dall’altra, per far fronte alla mancanza di luoghi e spazi dedicati a questa particolare fascia d’età.

“l’idea era quella di agganciare i ragazzi che stanno in giro, sulle panchine piuttosto che... proporli una serie di attività, che chiaramente per loro erano gratuite, che li coinvolgessero per un giorno a settimana” (MISS05)

“quello che ci dicevamo è che fosse un peccato che questi ragazzi vivono in un quartiere così, va bene andare in Duomo piuttosto che andare in centro a vedere altre cose, però è anche un peccato che abbiano un po' questo vissuto così fortemente negativo del quartiere [...] nell'ambito dei vari interventi che sono stati messi in piedi, noi abbiamo cercato un po' di sviluppare questa cosa riferita più agli adolescenti e ai giovani, e da lì è nato questo progetto, che è stato uno dei progetti poi finanziati: sostanzialmente prevedeva una maggiore presenza nell'ambito di quel quartiere di operatori di strada” (MISS02)

Nel concreto le azioni implementate hanno riguardato una attività di “mappatura” del territorio, l’organizzazione di un laboratorio di percussioni e la realizzazione di un torneo di calcio. La fase iniziale del progetto ha previsto un’attività di monitoraggio, da un lato indirizzata alla descrizione del quartiere in termini di gruppi che vivono il territorio (luoghi frequentati, orari, composizione del gruppo, ecc...); dall’altra, è stata un’attività utile all’individuazione dei soggetti a cui indirizzare gli interventi. La fase iniziale è stata gestita da alcuni operatori che svolgevano attività di «educativa di strada».

“Però ecco nella fase iniziale sicuramente questo discorso dell'aumentare le presenze educative all'interno del quartiere e della zona, e innanzitutto fare in prima battuta un monitoraggio, una mappatura dei gruppi, della realtà giovanile, che era una cosa che comunque non ha portato via

tantissimo tempo perché il quartiere in oggetto comunque non è estesissimo [...] mappatura vuol dire proprio uscire, magari stabilire nell'arco della settimana di fare due uscite regolari per un mese, in una determinata fascia oraria, e vedere cosa si trova. Per cui venivano riportate le attività: non so, ad esempio, oggi siamo usciti e non abbiamo trovato nessuno, il giorno successivo abbiamo trovato un gruppetto in piazza Selinunte composto da tot persone, tot maschi e tot femmine...l'obbiettivo era fare proprio una cosa molto snella, che però desse un po' una fotografia di quello che era la realtà del territorio in quel momento. E da questa mappatura era emerso un po' questo fatto, che di giovani non ce ne fossero tanti mentre si era colto il fatto che c'erano molti bambini, nel senso che appunto lì la riflessione che avevamo fatto è che questa presenza massiccia di persone straniere faceva sì che iniziassero a esserci delle coppie giovani che non avevano figli o che comunque erano venuti qui con bambini piccoli per cui mancava un po' la fascia di mezzo. Adulti, giovani pochi, e una presenza invece soprattutto nei cortili di bambini però bambini proprio piccoli, secondo me fino alle elementari o all'asilo. Per cui dicevamo che probabilmente fra tre anni o quattro anni il discorso preadolescenti e adolescenti si può, se le cose non cambiano e l'assetto rimane questo, pensare delle cose. Dopo di che comunque ripeto i giovani non è che non ci fossero, ce ne sono sicuramente meno, però con movimenti migratori diversi, per cui abbiamo fatto questa mappatura che è stata la prima fase" (MISS02)

I giovani a cui sono state rivolte le iniziative sono stati individuati in un gruppo di adolescenti che "gravitavano" davanti all'oratorio del quartiere senza però parteciparvi attivamente. Le azioni realizzate nell'ambito del progetto hanno previsto due interventi finalizzati al coinvolgimento di tali giovani in attività di aggregazione. Il primo ha riguardato l'organizzazione di un laboratorio musicale (corso di percussioni), attraverso il quale hanno partecipato i ragazzi individuati dagli operatori che svolgevano il servizio di «educativa di strada». Il secondo, invece, è stato concretizzato attraverso l'organizzazione di un torneo di calcio a squadre con l'obiettivo di creare dei momenti di aggregazione che potessero trasformarsi in occasioni educative e di "aggancio" di questi giovani.

Attraverso il progetto "La musica va in goal", dunque, il tentativo è stato quello di coinvolgere gruppi di adolescenti su attività che potessero soddisfare il loro bisogno di aggregazione e, contemporaneamente, sopperire alla mancanza di spazi dedicati a tale scopo. In questo modo si è cercato di contrastare la tendenza, da parte dei giovani, alla "fuga" dal quartiere cercando di instaurare delle relazioni significative tra questi soggetti e alcune figure adulte di riferimento (educatori di strada, parroco, personale delle associazioni). Le azioni implementate attraverso il progetto, inoltre, assumono un carattere preventivo anche nei confronti di eventuali comportamenti devianti: i beneficiari di tale politica (gli adolescenti) rappresentano, infatti, una fascia della popolazione percepita come problematica dagli abitanti del quartiere.

Dalle interviste emerge come il sentimento di insicurezza sia legato tanto alla semplice presenza di questi soggetti sul territorio (giovani che "stazionano" nel quartiere e di cui non si conoscono esattamente movimenti e tipo di attività che svolgono), quanto alle difficoltà nel relazionarsi con loro. I giovani sono ritenuti spesso dai soggetti interpellati la causa dei conflitti intergenerazionali che si instaurano nel quartiere e, contemporaneamente, sono considerati responsabili di comportamenti illeciti e/o devianti.

"il nostro intervento non poteva andare a risolvere alla radice i problemi. L'idea comunque di proporre delle attività di tipo aggregativo, come potevano essere quelle del



calcio piuttosto che quelle della musica, secondo me andavano un po' in un'ottica preventiva: il fatto di organizzare un torneo di calcio che dura quelle quattro o cinque volte, non tutta la vita, mi permette di sapere che per quelle quattro o cinque volte quel gruppetto di ragazzi il pomeriggio è lì a giocare a pallone, e non è a scassinare la macchina per rubarsi l'autoradio piuttosto che farsi ottomila canne. Per cui il progetto andava un po' in quella direzione: fatta salva la disponibilità e le risorse che erano quelle che erano, a fronte di un quartiere che comunque presenta una situazione di degrado piuttosto evidente e piccola delinquenza, il fatto di proporre attività di questo tipo consente di portare fuori queste persone da quel circuito [...] il fatto che questi giovani potessero essere un rischio per il quartiere c'era... perché comunque noi non sapevamo cosa facessero di sera, di giorno, di notte, però probabilmente qualche cosa facevano. Per cui il fatto di avviare queste attività e fare in modo, una volta finita l'attività, di aver conosciuto un nuovo ambiente, ad esempio l'aver fatto il torneo di calcio e aver conosciuto il prete, magari porta a ri-frequentare quei luoghi; quando non so cosa fare magari vado lì a fare due tiri il pomeriggio, mi viene più voglia di andare lì a fare due tiri il pomeriggio e non vado più in giro a ciondolare perché non so cosa fare tutto il giorno” (MISS02)

Attraverso gli interventi previsti si cerca così di “recuperare” gli adolescenti del quartiere, fornendo occasioni di aggregazione che possano evitare di svolgere altri tipi di attività, magari illecite. In questo modo l’obiettivo è quello di far conoscere ai giovani del quartiere luoghi e persone che, in futuro, possano rappresentare un punto di riferimento per loro. Si tratta di avviare un processo di coinvolgimento e di avvicinamento al quartiere: l’esperienza vissuta attraverso il progetto consente agli adolescenti di venire in contatto con una nuova realtà di incontro e aggregazione che prima non si conosceva; questo primo accesso permette di poter usufruire di questo ambito relazionale anche in un successivo momento, impiegando il proprio tempo libero in attività diverse dal passato, sviluppando un maggiore senso di appartenenza al territorio ed instaurando relazioni anche con la componente adulta del quartiere.

#### **b) progetto «Cortili»**

Il progetto si rivolge agli abitanti dei cortili relativi agli alloggi di ERP presenti nel quartiere. L’obiettivo consiste nel migliorare le condizioni di convivenza nelle corti, in quanto rappresentano luoghi caratterizzati da numerosi conflitti. Si tratta di politiche di prevenzione comunitaria, in quanto le azioni sono finalizzate alla realizzazione di interventi che incidano sulla qualità della convivenza tra gli abitanti, che migliorino la conoscenza e la relazione tra le persone che vivono i cortili, e che consentano di sviluppare percorsi di costruzione di norme condivise, ritenute necessarie per una civile convivenza.

Come nel caso del precedente progetto, le azioni previste cercano di affrontare le cause del sentimento di insicurezza, in particolare i conflitti intergenerazionali, e quelli tra residenti e popolazione straniera. Da questo punto di vista, particolare attenzione è rivolta allo sviluppo di comunità e alla costruzione di legami sociali positivi tra i gruppi sociali presenti.

Operativamente, il progetto “Cortili” si sviluppa in tre tipi di interventi differenti. Il primo riguarda la progettazione e realizzazione di azioni rivolte all’integrazione e all’incontro con la popolazione straniera, anche in un’ottica

intergenerazionale. Come si evince dalle interviste, il tentativo è quello di presentare “modelli positivi” di soggetti stranieri, proponendo attività di animazione rivolte alla conoscenza di altre culture.

“abbiamo fatto dei laboratori con i bambini, per esempio abbiamo fatto dei laboratori di maschere, e l’animatore che teneva il laboratorio era un senegalese; per cui anche banalmente vedere questo che ti insegna a fare delle cose e che è nero crea anche un attimo di apertura” (MISS05)

“questo era anche il nostro obiettivo, quello di presentare anche degli immigrati di successo, quindi degli scrittori che presentavano le loro opere, chi faceva la musica, quindi far rivivere anche un’atmosfera diversa...Non l’immigrato con i problemi e i bisogni, ma quello che si autopresenta e che però ha qualcosa da dirti e che riesce a capovolgerti l’immagine [...] proprio quest’idea di dire animiamo il cortile, facciamo una presenza un pochino più...e vediamo cosa succede; l’idea era molto più ambiziosa: facciamo venire i cortili di via Senato che si aprono in estate e si riempiono per far la musica. Facciamo i quartieri di periferia che diventano come i cortili di via Senato e si aprono alla musica, e vediamo se cambiando un po’ questa aria che si respira poi qualche germe di novità nasce” (MISS07)

Il secondo tipo di interventi consiste, invece, in un sotto-progetto rivolto alle donne straniere, al fine di facilitare il confronto di questo gruppo sociale rispetto ai temi della convivenza e delle relazioni all’interno dei cortili, analizzare i loro bisogni e cercare di avviare anche percorsi di accompagnamento professionale.

“il patto locale ha previsto, inizialmente, azioni più legate a laboratori creativi, costruzioni di piccoli oggetti come spille piuttosto che cucito, quindi inizialmente si era impostato più come laboratorio. Poi abbiamo fatto dei pranzi con una specie di laboratorio di cucina, e poi la cosa si è spostata più sull’aspetto del lavoro. Per cui i momenti più ludici, di festa e di laboratorio avviati inizialmente hanno rappresentato un’esplicita richiesta da parte delle donne, ovvero che questi momenti e gli oggetti che venivano creati diventassero per loro una fonte di reddito. Quindi la fase iniziale di incontro è servita a consolidare il gruppo, a quel punto quando il gruppo era consolidato sono emersi tutti questi aspetti più di necessità e quindi il discorso del lavoro e del contribuire alla famiglia... è stata l’occasione anche per conoscere la cultura araba legata all’aspetto del mondo del lavoro, anche rispetto al ruolo dei mariti. Infatti le donne che sono qua di solito sono qua perché hanno bisogno di lavorare, e molti hanno modificato anche in parte le proprie tradizioni culturali e, ovviamente, anche la programmazione della vita familiare in funzione del fatto di trovare lavoro. Molte aspettano a fare i figli mentre nella cultura araba si fanno a vent’anni per dimostrare di essere all’altezza, e loro essendo qua hanno dovuto adattare alcune cose e, anzi, hanno voglia di sperimentarsi in cose diverse. L’aspetto lavorativo non è stato solo il fornire una risposta automatica da sportello: di fronte alla richiesta e al bisogno di lavorare da parte loro la risposta non è stata l’indirizzamento verso i soliti lavori che vengono riservati a questo tipo di persone, come badanti piuttosto che babysitter, ma si è cercato di fare un salto rispetto a questo, valorizzando le esperienze e le conoscenze oltre che i titoli di studio che possedevano. Loro stesse, parlando con i mariti, non erano intenzionati a fare quel tipo di lavoro che le avrebbe sminuite” (MISS13)

Infine, sono state predisposte azioni riguardanti un piano condiviso della mobilità dovuta agli interventi relativi al Contratto di quartiere. In quest’ultimo caso, infatti, il progetto attivato attraverso il Patto locale di sicurezza urbana si intreccia con le azioni di natura urbanistica e di riqualificazione previste dal CDQ.

L’obiettivo, realizzato a partire da un’attività di monitoraggio degli alloggi ALER e da un’analisi dei bisogni dei residenti, è quello di avviare percorsi di

assistenza nei confronti degli inquilini degli alloggi ERP coinvolti dal Contratto di quartiere, in modo da facilitare la riappropriazione degli spazi e la ricostruzione dei rapporti tra gli abitanti del cortile.

“uno dei lavori che abbiamo fatto, oltre all'analisi dei bisogni e dei desideri degli inquilini, è stata l'analisi della situazione dello stabile di Via Civitali 30. All'interno di questo civico c'erano degli alloggi vuoti, una certa presenza di famiglie di un certo tipo, quindi di inquilini a pieno titolo e altri di occupanti abusivi... abbiamo cercato cioè di fare un quadro, una mappatura della situazione [...] Una cosa bella che abbiamo fatto e, con fatica, anche ottenuto sulla maggior parte dei casi individuati è stata inserire nella mobilità anche quelle che abbiamo chiamato «sofferenze abitative». Noi, infatti, abbiamo fatto un'indagine conoscitiva dei bisogni degli inquilini in mobilità, in modo da individuare i bisogni di cambio, perché l'alloggio è in condizioni invivibili oppure in sovraffollamento, in degrado, ecc...abbiamo trovato situazioni di grave degrado all'interno di alcuni alloggi, e abbiamo chiesto che anche questi inquilini abbiano il diritto alla mobilità, o interna o in quartiere, e non solamente quelli individuati attraverso il contratto di quartiere” (MISS11)

Attraverso queste azioni, è stato possibile avviare un percorso di partecipazione degli abitanti rispetto agli interventi previsti dal CdQ. In questo senso il Patto locale ha permesso di sviluppare e implementare un piano di accompagnamento rispetto alla mobilità prevista per un certo numero di inquilini. Il progetto “Cortili”, dunque, si è focalizzato sulle problematiche relative alla convivenza, individuando come luogo privilegiato proprio le corti dove si svolgono la maggior parte delle interazioni quotidiane tra i residenti.

Come emerge dalle evidenze empiriche, i principali fattori legati al sentimento di insicurezza su cui si è deciso di agire sono quelli relativi ai conflitti con la popolazione straniera e tra gli abitanti stessi; l'obiettivo, dal punto di vista delle politiche di sicurezza, è stato individuato nel tentativo di affrontare i problemi di convivenza e la mancanza di regole condivise, cercando di costruire un dialogo tra i diversi gruppi sociali che vivono all'interno dei cortili.

“sono esperienze piccole, pilota, però credo che l'esperimento che è stato fatto in qualche cortile dove c'è stato un presidio per mesi educativo, piuttosto che sociale, dove ognuno stava un pochino attento... il vecchietto del primo piano litiga sempre con i bambini e allora li provo ad andargli a chiedere perché, cos'è che gli dà fastidio, e allora poi lo spiego ai bambini, cos'è che dà fastidio a questo signore che sarebbe anche disposto a lasciare degli spazi di gioco ma se... credo che questo sia un lavoro da cui non si può prescindere per rendere il quartiere sicuro” (MISS01)

“Noi il periodo che abbiamo lavorato direttamente nei cortili avevamo proprio l'idea di cercare di intraprendere delle attività per cui si cominciasse ad avere un dialogo, dove magari agli anziani venisse chiesto di raccontare la loro storia e la loro esperienza per cercare di creare delle occasioni di scambio per cui alla fine uno diventa risorsa per l'altro, questa era un po' l'idea, cercare di andare in questa direzione. Una cosa non facile e che richiede molto lavoro” (MISS11)

### **c) progetto «Il quartiere nella scuola»**

Il terzo progetto sviluppato nell'ambito del Patto locale di sicurezza si rivolge, invece, ai bambini in età scolare presenti nel quartiere. L'obiettivo consiste nel migliorare le relazioni esistenti tra i bambini che frequentano la scuola elementare

del quartiere e che, a causa della differente nazionalità, presentano difficoltà di interazione.

“le educatrici si sono accorte che i bambini arabofoni di due o tre anni non capivano una parola d'italiano: in questo quartiere si può vivere senza sapere una parola d'italiano! Questo perché ormai i negozi sono tutti così, il mercato è così...e poi ci sono i problemi di convivenza, anche perché la comunità egiziana e la comunità marocchina non si possono vedere tra di loro. Tutto questo nel contesto scolastico è accentuato. Il problema è che gli italiani hanno un'autostima altissima, e dicono che i marocchini sono quelli che lavano i vetri ai semafori. Il riferimento all'essere marocchini non è ad una persona che proviene dal Marocco, ma come un pezzente, totalmente dispregiativo. Questo è pazzesco detto dai bambini...” (MISS12)

Oltre agli studenti della scuola elementare, il progetto si rivolge direttamente alle famiglie, intese come luogo privilegiato dove poter affrontare in chiave preventiva tali problematiche. In questo senso le donne straniere sono considerate un importante veicolo di integrazione tra i bambini, la scuola e il quartiere. La finalità, come affermano alcuni intervistati, consiste nell'offrire la possibilità alle donne straniere, madri dei bambini che frequentano la scuola elementare, di acquisire competenze linguistiche in grado di agevolarne l'inserimento all'interno del quartiere, e un'assistenza educativa nel rapporto mamma-bambino.

“Sapevamo che c'era una situazione difficile, problematica, che per esempio le mamme straniere non salutavano le mamme italiane e viceversa, che a volte c'erano dei conflitti, degli scontri e che c'era soprattutto questo bisogno che i genitori riuscissero a comunicare in qualche modo con la struttura scolastica, con i maestri; non dico una partecipazione elevata alle riunioni di classe ma perlomeno il colloquio” (MISS10)

“ci siamo soffermati sul problema linguistico che è, per quanto riguarda la scuola, un problema di comunicazione; però è anche letto come un problema grossissimo, sociale, come quartiere perché di fatto ci sono tantissime donne che non riescono ad accedere a corsi di lingua: intanto perché sono sovraffollati, però spesso perché frequentati da molti maschi e quindi le donne non vanno, oppure in fasce orarie che per loro sono inaccessibili tipo la sera dove le mamme sono invece costrette a casa. La mattina invece c'era sempre il problema della figliolanza” (MISS06)

Le attività che, operativamente, sono state realizzate consistono nell'organizzazione di un corso di lingua italiana rivolto alle donne straniere del quartiere, uno “spazio gioco” (rivolto ai figli delle donne che intendono seguire il corso di lingua), uno sportello psicologico, un laboratorio ludico-ricreativo e alcune attività di “doposcuola”. Tutte queste attività appaiono estremamente intrecciate tra loro in quanto costituiscono un progetto organico di intervento indirizzato alle mamme e ai bambini che frequentano la scuola elementare del quartiere<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Per quanto riguarda il corso di lingua italiana, ad esempio, l'obiettivo è quello di aumentare le competenze linguistiche e fornire una possibilità di incontro e scambio tra le donne straniere del quartiere. La difficoltà principale nel frequentare le lezioni, però, è legata alla presenza di figli in età pre-scolare da dover accudire; in questo senso lo “spazio gioco” fornisce la possibilità, per le madri straniere, di poter seguire il corso di italiano e, allo stesso tempo, disporre della presenza di alcuni educatori che possano prendersi cura dei propri figli.

“questo progetto prevedeva una scuola di lingue per le mamme straniere, a cui però era accluso anche il discorso molto importante di educatrici che nell'aula vicina tenevano i bambini piccoli. Per cui succedeva questo: io e la mia collega andavamo a scuola alle nove e mezza, ci trasferivamo nell'aula dove c'erano queste educatrici con i bambini e le donne, si beveva il tè, si faceva la merenda e poi, a poco a poco, le mamme si staccavano e verso le dieci si andava in un'aula con una vera lavagna, con delle vere finestre, con dei veri banchi, a fare lezione” (MISS10)

“un'associazione aveva già le loro docenti di lingua, le mamme hanno cominciato ad iscriversi anche invitate e facilitate dal fatto che l'offerta prevedeva, oltre che al corso di italiano, anche uno staff educativo che si occupasse dei bambini da 0 a 5 anni. Quindi le mamme che avevano un figlio iscritto a scuola potevano andare al corso e lasciare eventualmente gli altri bambini in questo spazio. Così si risolveva anche la questione della custodia” (MISS06)

Durante il corso di italiano, i figli più piccoli delle donne straniere che seguivano il corso sono stati affidati ad un gruppo di educatori che, anziché limitarsi alla semplice “custodia”, ha cercato di offrire anche un supporto educativo nella relazione mamma-bambino. Questo tipo di attività è finalizzato al miglioramento della relazione madre-figlio e alla formazione di relazioni stabili in grado di favorire la possibilità di socializzazione anche per le madri e i bambini di età pre-scolare (da 0 a 5 anni).

“Lo staff educativo segue il gruppo formato dalla coppia mamma-bambino con una progettazione educativa che si occupa di osservare e intervenire sulla relazione mamma-bambino con la finalità ultima di prevenire problemi di comunicazione, problemi di riorientamento della madre nei confronti del figlio. L'équipe era formata da docenti di lingua ed educatrici, perché non ci bastava dire: «lasciateci qui i bambini e andate nell'altra aula». Siccome la relazione mamma-bambino, soprattutto delle mamme di cultura araba, è di legame molto stretto e giocata molto sulla comunicazione non verbale, sul contenimento fisico del bambino e, soprattutto nel caso di bambini che non avevano ancora avuto esperienze di nido e quindi esperienze di gruppo dei pari, di distacco dalle madri, allora era impensabile non gestire questo distacco, perché i bambini non le lasciavano andare. Quindi c'è stata una fase iniziale in cui le educatrici gestivano il gruppo formato da mamma-bambino, con tutto quello che sono le attività tipiche del «tempo delle famiglie»: la condizione della mamma, il gioco, l'ascolto insieme, la merenda... il tutto in tempi abbastanza veloci. Per cui c'è stata inizialmente una dilatazione dei tempi dedicati alla coppia mamma-bambino che poi progressivamente si è ristretto: i bambini sono stati aiutati a lasciare la mamma che quindi andava nell'altra aula e si faceva un'ora e mezza - due ore di scuola di lingua” (MISS06)

Inoltre, il progetto ha previsto un'assistenza di tipo psicologico attraverso l'istituzione di un apposito sportello all'interno della struttura scolastica. Il servizio, rivolto alle famiglie e agli alunni, è indirizzato alla risoluzione di problematiche legate all'integrazione dei bambini in ambito scolastico e nel quartiere.

“avevamo organizzato un servizio di consulenza psico-pedagogica a cura di un'associazione che da anni lavorava in quartiere, e due mattine alla settimana avevamo a scuola per tre ore la psicologa e la psico-pedagoga a cui le famiglie potevano rivolgersi per problemi legati agli alunni e non solo. C'è stata un'affluenza pazzesca: hanno avuto mi sembra trentasette contatti. Avere questa possibilità a scuola era ottimo perché riuscivamo a fare incontrare la psicologa con gli insegnanti e con i genitori, e tutto era gestito qui... quindi questo servizio sopperiva un po' alla mancanza di assistenza, anche nei confronti di genitori in difficoltà perché i nostri

genitori sono veramente in difficoltà. Questa cosa ha funzionato benissimo, un successo incredibile...” (MISS12)

Infine, il progetto ha previsto anche una serie di attività gestite in orario extrascolastico, rivolte ai ragazzi che frequentavano la scuola. In particolare, un doposcuola ed un laboratorio ludico-ricreativo che rappresentasse un’occasione di aiuto, incontro e relazione tra gli studenti.

“l'altra cosa che si è potenziata con i fondi dei patti locali era il doposcuola per alunni stranieri che una volta si teneva al lunedì pomeriggio e che adesso è stato spostato al sabato mattina perché i bambini sono più freschi. Un'associazione organizzava un doposcuola che all'inizio era per stranieri, poi è diventato per stranieri neo-arrivati in modo da dare un aiuto a questi bambini in quanto la scuola non prevede la presenza di una facilitatrice...” (MISS12)

Attraverso il Patto locale di sicurezza, articolato nei tre progetti esplicitati, sono state dunque realizzate misure di prevenzione sociale e comunitaria finalizzate a contrastare le cause della percezione dell’insicurezza. Gli interventi implementati sono volti a ripristinare legami di coesione sociale, traducendosi in iniziative che coinvolgono le associazioni del terzo settore che operano nel quartiere. Si tratta di micro-interventi finalizzati a favorire la socializzazione, la convivenza nel quartiere e la costruzione di legami sociali e relazionali di tipo comunitario.

In questo modo, le politiche di sicurezza appaiono prevalentemente orientate alla ricostituzione di un controllo sociale endogeno (esercitato, cioè, direttamente dagli abitanti del quartiere) in grado di contrastare il senso di insicurezza diffuso sul territorio. Anziché affidarsi ad un intervento istituzionale che faccia esplicito riferimento alle tradizionali agenzie di controllo, queste politiche si rivolgono alla cittadinanza, cercando di attivare relazioni sociali in grado di contrastare lo scarso sentimento di appartenenza presente nel quartiere.

### *2.5.3. Le problematiche connesse all’esecuzione del PLSU*

Le analisi delle interviste hanno consentito di mettere in evidenza alcuni aspetti problematici relativi alla costruzione e alla realizzazione delle politiche locali di sicurezza attraverso l’utilizzo del Patto Locale. Innanzitutto, l’esperienza del PLSU a S. Siro ha evidenziato alcune difficoltà di tipo relazionale tra gli attori che hanno preso parte al processo. Da questo punto di vista, infatti, la variegata composizione della partnership locale riflette il coinvolgimento di realtà estremamente eterogenee tra loro che, a diverso titolo, operano nel quartiere.

Di conseguenza, il confronto tra gli attori ha prodotto *conflitti relazionali*, riconducibili soprattutto ai differenti modi di operare dei singoli soggetti coinvolti. Tali conflitti appaiono principalmente legati a fattori di carattere professionale, intrinsecamente connessi alla differente appartenenza organizzativa degli attori stessi: come emerge dalle interviste, infatti, la diversa pianificazione del lavoro e le modalità di progettazione hanno influito significativamente sulla qualità delle relazioni tra gli attori sociali, producendo talvolta la necessità di mediare le diverse posizioni.

“questo gruppo ha fatto un po' fatica a lavorare insieme, un po' di fatiche ci sono state [...] premesso che si coglieva tutta l'importanza di questa cosa e la positività di mettere in sinergia realtà diverse, dopo di che nella nostra situazione...noi qualche difficoltà l'abbiamo avuta proprio in termini di lavorare insieme. Insomma, anche lì, metti insieme quattro realtà che non si sono mai viste prima, le metti intorno a un tavolo e devono pensare a un progetto, realtà che lavorano comunque su cose, con modalità e con stili completamente diversi uno dall'altro e non è stato facile...” (MISS02)

“noi qualche difficoltà l'abbiamo avuta da questo punto di vista: siccome si era nella fase iniziale, parlo per me, si era un po' in una posizione cauta, c'era il bisogno un po' di capire e di collocare i vari attori. Ancora una volta come la dimensione relazionale sia determinante su questa cosa...mentre si lavorava e si progettava mi è sembrato che con alcuni ci fosse una rilettura rispetto all'intervento abbastanza unanime, con altri invece mi è sembrato che ci fossero più difficoltà, che venissero già con un pacchetto preconfezionato insomma. E allora lì c'è stato il tentativo di capire che margine avevamo per lavorarci un po' sopra. Poi dopo c'è stato anche un ulteriore problema legato agli interventi veri e propri, ovvero un cambio continuo di figura da parte della cooperativa che doveva garantire la presenza educativa; alla lunga, secondo me, il continuo cambio non è stato proprio...cioè, se tu hai due incontri alla settimana del laboratorio musicale non puoi avere un giorno un educatore e un giorno un altro, questa cosa non tiene. Tra l'altro per me ci sono alcune cose che a livello educativo sono basilari: non puoi arrivare in ritardo rispetto ai ragazzi, non puoi invitare i ragazzi e non fargli trovare pronte le cose che hai organizzato e pensato per loro, sono un po' questi aspetti [...] Queste cose sono state fatte presenti un po' anche al laboratorio di quartiere, che effettivamente condivideva la necessità di qualcuno che assumesse un ruolo di mediazione, anche perché non tutte le cose erano poi così chiare. Quindi anche loro hanno partecipato ad alcune riunioni, c'è stato il tentativo di dire alcune cose curando soprattutto gli aspetti più legati alla fiducia tra le persone” (MISS09)

Nello specifico, una delle maggiori difficoltà scaturisce proprio dal tentativo di integrare soggetti che, pur condividendo obiettivi e valori, riflettono diversi modelli organizzativi. Le associazioni di volontariato si distinguono dalle cooperative sociali, così come dalla parrocchia o dal comitato di quartiere. Sebbene lo scopo comune fosse rappresentato dal miglioramento delle condizioni del contesto e, in particolare, dalla progettazione di politiche di sicurezza orientate verso la dimensione sociale del fenomeno, ogni organizzazione possiede una propria *forma mentis* che produce diversi linguaggi, metodi di lavoro, approcci alle problematiche, strade e percorsi differenti per raggiungere tali obiettivi.

“il patto ha comportato che tutti quanti facessero un esercizio di ascolto a volte al limite del sopportabile, perché di fatto anche nell'educazione le agenzie sono autoreferenziali, per cui ognuno parla il suo linguaggio, ognuno ascolta la propria logica organizzativa, e mettere insieme effettivamente il comitato di quartiere con altri soggetti, invece, più tecnici è stata dura” (MISS06)

“l'intesa è mancata un po' sui linguaggi probabilmente proprio diversi, per cui già intendersi è stato complicato...già uno psicologo parla in maniera diversa rispetto a un prete, rispetto ad un educatore, rispetto a chi fa cooperazione internazionale per cui già molte differenze, anche come forma mentale comunque diverse” (MISS02)

“difficoltà proprio di metodo secondo me, nel senso che comunque eravamo tre realtà diverse e ci siamo un po' trovati a parlare delle stesse cose chiamandoli con nomi diversi, o parlare di cose diverse però insomma non ci si capiva tanto bene su quello che si voleva fare..”» (MISS05)

Oltre a ciò, ha assunto un'importanza decisiva anche la contrapposizione tra organizzazioni di volontariato e di cittadini da una parte, e cooperative sociali ed organizzazioni basate sulla professionalità dei propri operatori dall'altra.

L'appartenenza organizzativa, in questo senso, ha prodotto forme di conflitto relative alla distribuzione e alla gestione delle risorse economiche, alla disponibilità di tempo da poter dedicare all'implementazione dei singoli interventi, e alla legittimità all'interno della partnership. Dalle evidenze empiriche emerge, infatti, come i conflitti tra le realtà sociali che operano attraverso il volontariato e gli attori che, invece, si appoggiano su competenze di tipo professionale abbiano contribuito a produrre un clima di sfiducia reciproca, e un certo grado di diffidenza tra i soggetti coinvolti. Le competenze professionali in possesso degli operatori sociali (educatori, animatori o altri professionisti del terzo settore), in questo senso, sono state alla base dell'insorgere di qualche ostilità tra i diversi attori.

“secondo me una cosa che comunque ha creato in questo gruppo qualcosa di irrisolto era il fatto che alcuni operano con una visione se vogliamo molto più legata ad un'ottica di volontariato, mentre noi eravamo lì presenti come operatori professionali. Per cui c'era un po' questa cosa: probabilmente dalla loro parte c'era un'aspettativa anche rispetto alla gestione delle ore che il progetto prevedeva, si pensava che si potesse essere molto elastici; dall'altra noi, come professionisti, dicevamo: “noi ci possiamo essere in queste ore ma non in altre”, perché magari avevamo altro da fare, non era l'unica attività che svolgevamo. Il fatto di provenire da una realtà dove la maggior parte delle cose vengono gestite da volontari, o comunque in quest'ottica molto più volontaristica, rispetto a delle realtà magari un po' più professionali che si muovono un po' con delle ottiche diverse, ha creato non pochi problemi perché poi, alla fine, ci siamo ritrovati tante volte a discutere veramente sulle ore: “allora queste ore le potete fare?”. Noi: “sì, le possiamo fare ma dobbiamo seguirle in maniera diversa”. E questa cosa ha creato un po' di incomprensioni, generando un clima globale di lavoro, di gruppo che per carità, senza eccesso e senza cose particolari, però appunto con questa sensazione di non totale tranquillità o serenità” (MISS02)

“Le cose si sono complicate quando si è prospettato un orizzonte di progettazione concreta perché, banalmente, una volta che si intravede la possibilità di avere risorse economiche comincia, e non ho nessun tipo di problema a dirlo, un'operazione di sgomitaggio per chi arriva prima ad accaparrarsi il più possibile, soprattutto nell'ambito del sociale dove le risorse sono assolutamente risibili, i bisogni sono giganteschi, e chi lavora concretamente nelle associazioni di volontariato, che sono messe ancora peggio, piuttosto che nelle cooperative sociali è tutto teso a cercare di capire come può utilizzare quelle risorse. Questo viene letto invece da chi non ha l'abitudine a gestire risorse, come il tentativo di mettere in atto “la cuenta della serva”, sostanzialmente legge questo movimento come il volersi accaparrare soldi per andare in vacanza, perché è difficile leggere tutto l'implicito che ci sta dietro. Per cui si è creato un po' questo clima...e quindi alle difficoltà dei linguaggi differenti si è poi aggiunta anche la difficoltà delle prefigurazioni reciproche che ci si stava facendo” (MISS06)

Come affermano gli intervistati, la partecipazione di soggetti professionisti appartenenti alle cooperative sociali spesso è stato interpretato dagli abitanti e dal personale volontario delle associazioni esclusivamente come un tentativo di



“arricchirsi”, ovvero di poter usufruire di maggiori risorse grazie alle proprie competenze professionali. Questa interpretazione ha contribuito a creare un clima di sfiducia reciproca, che ha reso necessario un grosso lavoro di mediazione al fine di chiarire le piccole incomprensioni emerse e di facilitare il lavoro di collaborazione tra gli attori.

“le associazioni lavorano spesso con personaggi che offrono il loro tempo volontariamente, e quindi chiedevano di partecipare al progetto, ma la partecipazione al progetto in termini monetari gli consentiva sostanzialmente di pagarsi la sede perché non hanno persone da pagare. Io quando arrivavo lì, invece, avevo la gestione delle risorse umane, perché i professionisti che lavorano con me erano assunti con contratto nazionale e quindi bisogna pagarli. Quindi, come dire, anche proprio l'ottica poi di utilizzo e spartizione tra virgolette delle risorse era diversa, e c'è voluto un po' di tempo per riuscire a capirsi su questi aspetti. Quindi spesso si sentiva dire: «voi delle cooperative...», a parte che noi delle cooperative guadagniamo meno dei metalmeccanici come categoria di lavoratori! Però c'è stato proprio il bisogno, a volte, di fare delle riunioni per decostruire questa sensazione che poi diventava certezza. Allora tu metti più ore, più educatori perché vuoi arricchirti tu. Questa era un po' la percezione...” (MISS06)

“penso che ci siano state tante occasioni di conflitto tra le associazioni. Per esempio delle incomprensioni, delle sfiducie che poi hanno portato al non essere chiari, al non comunicare in maniera utile...per esempio, per quanto riguarda il corso di percussioni e il torneo di calcio, in teoria, questo microprogetto doveva essere gestito dalla cooperativa coinvolta, ma in pratica lo faceva l'educativa di strada e le altre realtà coinvolte, associazioni e oratorio, avevano avuto un po' da lamentarsi, ritenendo che non fossero molto chiare le divisioni dei compiti e i finanziamenti del monte ore” (MISS08)

Le numerose differenze tra gli attori coinvolti nel processo hanno reso, dunque, necessaria un'attività di mediazione, senza la quale non sarebbe stato possibile realizzare gli interventi predisposti attraverso il Patto locale. Maggiori difficoltà sono state riscontrate, invece, dal punto di vista della continuità delle azioni. Dopo il primo anno di attività, infatti, il Patto locale non è stato ulteriormente finanziato impedendo, di fatto, di proseguire il lavoro svolto nel quartiere. Questo aspetto, particolarmente sottolineato dagli intervistati, è riconducibile a due distinti fattori: uno di carattere economico e un altro relativo alle tempistiche del progetto.

Per quanto riguarda il primo elemento, la natura dei finanziamenti (erogati dalla Regione Lombardia) ricopre un'importanza determinante rispetto al Patto locale di sicurezza urbana: come si evince dalle interviste, infatti, la Regione Lombardia, che inizialmente aveva erogato il co-finanziamento in spesa corrente, nell'anno successivo ha vincolato l'assegnazione dei contributi a finanziamenti in conto capitale<sup>19</sup>. Nella pratica questa scelta, che probabilmente riflette una specifica *vision* in ambito di sicurezza da parte dell'attore regionale (IReR 2007B020), ha di fatto impedito di sovvenzionare azioni relative a servizi, privilegiando invece l'acquisto di beni materiali o interventi su beni immobili

---

<sup>19</sup> La Regione Lombardia stabilisce con cadenza biennale i criteri di assegnazione dei contributi in materia di sicurezza, individuando di conseguenza l'insieme degli interventi ammissibili e, quindi, finanziabili. A partire dal biennio 2006-2007 tali interventi riguardano principalmente l'acquisto di dotazioni tecnico strumentali, sistemi di video-sorveglianza, centrali operative oppure opere strutturali relative ai Comandi di Polizia Locale (d.g.r. 8/3115/2006) impedendo, di fatto, il finanziamento a servizi ed azioni di tipo “immateriale” (Bricocoli 2007).

(come l'installazione di sistemi di video-sorveglianza, il restauro dell'arredo urbano, ecc.): tutti interventi molto più idonee al perseguimento di politiche di sicurezza di stampo situazionale rispetto a quelle di tipo socio-comunitario. In questo senso, le azioni intraprese attraverso il Patto locale di S. Siro non hanno potuto essere nuovamente finanziate, e ciò ha di fatto impedito di dare continuità alle politiche attivate sul territorio.

“il patto locale di sicurezza quest'anno non c'è più, anche perché è cambiata la modalità di erogazione dei fondi, di conseguenza le azioni sociali sono tagliate fuori [...] per cui adesso c'è un po' questo senso di demotivazione, e poi di conseguenza la demotivazione anche sulle associazioni, anche perché non è facile costruire una cosa che possa in qualche modo durare nel tempo con un minimo di vivacità, e quindi adesso c'è un po' questo senso qua: da dove ripartiamo?” (MISS07)

“essendo uno strumento finanziato dalla regione, la regione nel biennio successivo ha vincolato i finanziamenti solamente alle dotazioni e agli strumenti piuttosto che al monte ore...quindi vedi che...Questa però non è una svista, è una scelta, un indirizzo ben preciso che la regione ha voluto prendere. L'anno successivo avremmo potuto chiederli duecento telecamere invece di un'azione sociale..”» (MISS11)

Oltre alla natura dei contributi regionali e alle conseguenze che ha prodotto il passaggio da finanziamenti in spesa corrente a finanziamenti in conto capitale, l'esperienza del PLSU rimane vincolata alla limitatezza delle risorse messe a disposizione. In un quartiere “complesso” come S. Siro, molti intervistati ritengono che l'amministrazione avrebbe dovuto investire maggiormente, garantendo un'effettiva continuità alle azioni e la possibilità di avviare interventi sul medio -lungo periodo.

“ci sono stati molti limiti: scarsità di tempo, scarsità di risorse. Non si può pensare che con cinquantamila euro fa e lavorare 15 associazioni un anno e mezzo in un quartiere così problematico, per cui diciamo che come strumento andrebbe studiato meglio per adattarsi ad una tale complessità” (MISS13)

“Io sono dell'idea che alcune cose funzionano ma, come tutte le cose, se non si investe non funzionano. Come dire, bisogna garantire i diritti, la garanzia dei diritti costa. O si investe per garantire i diritti altrimenti gratuitamente non si ottiene nulla in questo mondo. E questo investimento non c'è stato e soprattutto, secondo dato molto più pesante addirittura del primo, del non esserci stati investimenti, i pochi investimenti che ci sono stati non sono stati duraturi” (MISS07)

Il secondo fattore appare intrinsecamente connesso al precedente (a risorse limitate, infatti, corrispondono tempi estremamente ridotti per la realizzazione delle politiche). Il limitato arco temporale a disposizione degli attori per progettare ed implementare gli interventi ha influito inevitabilmente anche sull'efficacia delle politiche stesse. Molti intervistati, infatti, sottolineano alcune perplessità rispetto alle condizioni entro cui sono stati costretti a lavorare nel quartiere, evidenziando la “logica dell'emergenza” che ha contraddistinto l'intera esperienza.

“bisogna investirci a lunghissima scadenza e non investirci quando ormai tutto è perso, perché i patti sono arrivati quando ormai eravamo alla disfatta totale, in cui c'è o la dittatura o non lo so. Era una situazione talmente di emergenza, non sapevano più secondo me che pesci prendere, che ci hanno proposto di provare con questo. Secondo me dato che non sapevano più cosa fare ci hanno chiesto di provare con questo nuovo strumento. Più che uno strumento preventivo è stato un rincorrere l'emergenza. Prima hanno creato un quartiere molto problematico e poi..” (MISS12)

Le politiche sviluppate attraverso il Patto locale necessitano di maggiori risorse e maggior tempo per poter essere efficaci. Affrontare la questione sicurezza nella sua dimensione sociale e – di conseguenza – indirizzare le azioni verso la ricostruzione di legami sociali sfaldati e di nuove forme di controllo sociale endogeno, produce effetti visibili nel medio-lungo periodo e richiede, inevitabilmente, un investimento continuo e duraturo. Come emerge dalle interviste, infatti, la mancanza di un periodo di tempo adeguato a queste esigenze ha rappresentato il limite principale degli interventi realizzati.

“un grosso vincolo è stato il tempo limitato. Il finanziamento era relativo ad un anno, quindi se tu escludi un po' i mesi della preparazione, non vorrei sbagliare, ma credo che siamo partiti poco prima o poco dopo Natale e abbiamo concluso con la fine dell'anno scolastico, quindi sono stati sei mesi effettivi di lavoro. È chiaro che in sei mesi non puoi raggiungere tutti questi obiettivi... alcuni li abbiamo poi portati avanti con altri progetti ma questo è stato un grosso vincolo: se si fosse potuto pensare ad una programmazione più lunga credo che i benefici sarebbero stati nettamente maggiori...” (MISS01)

“è stato veramente un tempo limitatissimo, perché alla fine si trattava di un progetto che doveva durare un anno ma in realtà è partito tardi per cui di fatto io credo che non si sia fatto per più di sei o sette mesi di lavoro. Nel nostro cortile, nel nostro piccolo forse qualcosina, nel senso che anche dopo, che era un po' la nostra idea, il nostro pensiero all'inizio, poteva essere quello di dire: "noi diamo questa modalità nuova di incontrarci e dopo però che venga anche da loro, dagli abitanti, il desiderio di...". E lì qualche volta è capitato che ci venissero a chiedere i tavoli per fare una cena in cortile organizzata da loro, dagli abitanti del cortile. Per cui questo un pochettino ci faceva pensare che un minimo, un pochino la presa di responsabilità, o comunque un modo di... non so, avere un attimino l'idea che si possono fare delle cose insieme nel cortile, piuttosto che incontrarsi in un modo più conviviale, civile. Però era proprio un semino... poi effettivamente in sei mesi cosa fai? Questi sono proprio processi lunghi per quello che ne so io che è poco, però in sei mesi cosa fai? In sei mesi la gente capisce che hai fatto qualcosa, bello, però poi l'anno dopo non c'è più niente...” (MISS05)

“Dopo di che ragioniamo su pacchetti di ore perché questi progetti aveva una durata di sei mesi circa, per cui non erano interventi massicci con pacchetti di ore incredibili...questo per dire che, comunque, si sapeva che si sarebbero potute fare delle cose ma che probabilmente non avremmo potuto cambiare la realtà del quartiere dall'oggi al domani, questo sicuramente no. Magari avviare qualcosa, far succedere delle cose che era già qualcosa, però poi lì la realtà è ben complessa” (MISS02)

“il dispositivo poteva avere un'efficacia effettiva se i progetti potevano avere un seguito; chiudendo l'esperienza nel giro di pochi mesi e non proseguendo più è chiaro che è stato un lavoro utile, in qualche modo c'è stato un avanzamento, almeno per le cose che conosco io, però tutti ci hanno poi chiesto: "adesso che cosa facciamo?" Tutti nel senso della gente che era rimasta coinvolta dai progetti [...] ci sono state cose che poi abbiamo dovuto interrompere quindi questa cosa è chiaro che conta, rischi di apparire agli occhi di quelli che l'hanno vissuta un po' come, tra virgolette, le promesse dei politici cioè "oggi ti dico che...", però poi domani

chissà cosa vado a fare insomma. È indubbio che se avessimo potuto continuare... qualche risultato si è visto però non hai nemmeno potuto raccogliarlo in modo effettivo” (MISS04)

#### 2.5.4. Le conseguenze localmente prodotte dall'applicazione del PLSU

Se, da un parte, il Patto locale ha risentito di alcuni vincoli che hanno in parte inciso sulla fase di attuazione delle politiche, dall'altra ha indubbiamente contribuito a produrre delle significative conseguenze. Innanzitutto, ha consentito di avviare (o consolidare) i rapporti tra i soggetti che già operavano all'interno del quartiere. È stata, cioè, un'occasione per creare una “rete” di conoscenze che è poi proseguita anche oltre l'esperienza del Patto. Come si evince dalle interviste, infatti, la partecipazione alla fase di attuazione delle politiche ha consentito agli attori di ampliare la propria conoscenza del quartiere e avviare nuove forme di collaborazione con altri realtà presenti sul territorio.

“il patto locale di sicurezza diventava poi uno strumento, al di là del non condividere le briciole date ecc., però diventava uno strumento per incominciare a sperimentare la possibilità di lavorare insieme alle altre associazioni sul territorio, condividendo un po' tutti l'esigenza di un lavoro fatto in una determinata direzione” (MISS07)

“direi che è stata l'occasione davvero per creare una rete che tuttora continua, anche se certo con modalità diverse perché lì avevamo un po' il vincolo e la possibilità di incontrarci una volta al mese, adesso no... però sicuramente è nata l'idea di poter fare delle cose assieme” (MISS01)

“si sono creati anche spazi di collaborazione che prima non esistevano. Per esempio con le associazioni che non sono entrate in questo progetto ma che hanno seguito mi sembra di più l'area che doveva coinvolgere gli adolescenti, successivamente, ci siamo ri-scelti come partner per altri finanziamenti di altro tipo, quindi questa cosa qui ha generato poi un sistema, una rete che continua ad esserci” (MISS06)

“è stato un lavoro che poi ha creato delle sinergie interessanti, per esempio con una cooperativa che già stava facendo delle cose nei cortili, per cui ci siamo messi insieme facendo dei momenti insieme nei cortili, per cui è stata una cosa che poi ha dato vita ad altri piccoli momenti insomma” (MISS05)

“Sono nate poi dopo anche altre collaborazioni tra le associazioni che prima non si conoscevano, soprattutto quella che lavoravano con i bambini e con le donne. Quindi è stata l'occasione per far nascere successivamente rapporti lavorativi tra di loro” (MISS03)

“queste riunioni ci hanno portato a scambiarci numeri di telefono, a telefonarci a casa anche la sera per sapere se qualcuno aveva bisogno di qualche cosa, è nata una rete vera e propria. Sono nati dei bei rapporti secondo me tra le associazioni...” (MISS12)

Il Patto locale, dunque, ha contribuito al miglioramento dei rapporti tra gli attori, rafforzando la fiducia e i legami di cooperazione, e creando risorse di tipo relazionale utilizzabili in occasioni future. In questo senso la produzione di *beni relazionali* rappresenta uno dei principali esiti positivi del processo: il PLSU ha infatti favorito l'incontro e la conoscenza reciproca degli attori, consentendo di ampliare la rete di servizi nel quartiere e modificando in maniera significativa i

rapporti presenti sul territorio. Si tratta di un percorso tra soggetti non istituzionali che ha prodotto un significativo valore aggiunto, in quanto ha contribuito alla creazione di nuove opportunità di collaborazione future.

Un ulteriore esito prodotto dal Patto locale riguarda, invece, l'attivazione di servizi rivolti alla cittadinanza. Come evidenziano gli intervistati, infatti, attraverso il PLSU è stato possibile avviare delle attività o delle iniziative che, successivamente, sono proseguite sul territorio.

“una conseguenza positiva è stata che il servizio educativa di strada, grazie a questo percorso che si era avviato e realizzato, ha proseguito il lavoro lì in quartiere e c'è stato un lavoro interessante con un gruppo di giovani che tra l'altro non c'entravano direttamente con questo progetto, nel senso che non erano stati coinvolti loro direttamente però probabilmente in qualche modo un po' le porte si erano aperte... "Voi siete quelli che avevano preparato il torneo di calcio"... comunque, come operatori di strada, non più l'essere visti come... perché all'inizio dicevano "ma voi siete poliziotti", è normale, in un parchetto questi si stanno facendo una canna e tu ti avvicini in borghese... per cui grazie a questa cosa probabilmente i rapporti si erano un po' più agevolati, per cui devo dire che questa cosa ha favorito il proseguimento di un lavoro dell'educativa di strada nel territorio” (MISS02)

“diciamo che ci sono delle cose che si sono mosse, sono state fatte... c'è una scuola di cucina per donne, ci sono un po' di cose, a piccoli progetti che hanno preso vita nel quartiere che in qualche modo nascono da questo, quindi questo è un elemento positivo sicuramente” (MISS04)

“questo lavoro di collaborazione e conoscenza reciproca è servito perché l'estate successiva siamo entrati in questi cortili, un po' malfamati tra virgolette, in assoluta tranquillità e sicurezza, e la gente ha percepito di poter passare la giornata a rilassatamente insieme, duecento persone tutte in una volta sola, senza bisogno di niente. Con solamente il bisogno di gestire l'attività e far animazione. Questo secondo me è un esito rispetto a far sentire di più la sicurezza dentro un luogo” (MISS06)

Il Patto locale ha rappresentato, quindi, un'importante opportunità per avviare nuovi servizi nel quartiere, accrescere la conoscenza delle diverse attività gestite dal terzo settore e, seppur in parte, creare un clima di maggiore coesione tra gli abitanti di S. Siro.

## 2.6. PLSU Milano: quartiere Lorenteggio

Il Patto Locale di Sicurezza Urbana (PLSU), con riferimento all'ambito territoriale denominato Lorenteggio-Giambellino, venne attivato, come in diversi altri quartieri del comune di Milano, nell'anno 2005. Questo ambito territoriale può essere definito più precisamente, come documenta l'attore capofila del progetto, riferendosi alla parte del quartiere compresa tra largo Gelsomini, via Giambellino, via Inganni e via Lorenteggio.

Il quartiere Lorenteggio-Giambellino (questa la denominazione che verrà da ora utilizzata) venne scelto come ambito di applicazione di un PLSU, poiché

presentava caratteristiche ritenute particolarmente idonee. Si trattava, infatti, di un quartiere considerato particolarmente degradato dall'amministrazione comunale, sebbene non incluso in altre iniziative che a quel tempo erano in via di predisposizione nel Comune di Milano, come i Contratti di Quartiere:

“problematicità dal punto di vista sociale ce n'erano tantissime, in particolare la convivenza con gli stranieri, perché sono quartieri con una forte componente straniera. Dalle interviste con gli abitanti questa cosa veniva molto fuori in più sono quartieri dove risiedono molti anziani e anche con problemi psicologici, persone con disagi psichici, e un tutto insieme, un bell'insieme” (MILO01)

### *2.6.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito*

Nel quartiere Lorenteggio-Giambellino i soggetti che hanno partecipato al PLSU hanno individuato problematiche di diversa natura. Tra queste certamente compare la presenza di una popolazione straniera numericamente rilevante, caratteristica indiscutibile del quartiere di cui gli attori coinvolti nel PLSU forniscono una rappresentazione particolarmente elaborata:

“allora, per quanto riguarda la nostra esperienza sul problema sicurezza direi questo, cioè normalmente l'idea comune è che la sicurezza sia legata agli immigrati, agli stranieri. Questo è un quartiere ad altissima densità di stranieri, quasi tutti irregolari e quindi con una serie di problematiche” (MILO03)

“Sta di fatto che nel nostro quartiere la condizione degli stranieri, l'integrazione tra stranieri e italiani e anche tra stranieri tra di loro, perché ce n'è di quarantasette posti diversi e culture diverse, è uno dei problemi” (MILO02)

Un punto comune tra gli attori coinvolti nel PLSU è che la questione fosse legata non tanto alla presenza in quanto tale della popolazione immigrata, ma alla “qualità” della presenza straniera.

“gli stranieri insomma, gli extracomunitari che sono qui, parecchi di questi lavorano ma hanno attività che sono precarie e in nero. Quindi questo non garantisce una sicurezza [...] nel reddito ecco. E quindi questo determina dei grossissimi problemi nelle fasce più fragili. Questi credo siano gli aspetti più importanti, oltre il fatto che ci siano problemi anche di integrazione, di difficoltà di comunicazione fra stranieri e italiani, in diverse occasioni ci sono anche atteggiamenti che stanno crescendo come in tutta la città, di rifiuto, di intolleranza” (MILO04)

“«perché si creano tutte queste situazioni un po' fuori controllo, un po' si creano attriti con quelli che sono regolari... ovviamente questa situazione è di persone bravissime, ci sono altre persone che non sono integrate ne hanno voglia di integrarsi. In quel caso l'attrito cresce ancora di più. In più non c'è nessun tipo di controllo all'interno di questi cortili ed è un po' un territorio abbandonato. Nelle case ci abita di ogni...” (MILO03)

La presenza della popolazione immigrata non è considerata di per sé dannosa, ma la situazione di insicurezza delle condizioni di vita in cui versa gran parte delle famiglie straniere, appare un problema molto rilevante da gestire, nella misura in cui questo quartiere è fortemente popolato da stranieri. D'altro canto, la notevole

presenza è anche considerata, benché in modo marginale, come qualcosa che di per sé genera negli altri abitanti una maggiore percezione di una generale insicurezza.

“comunque questo è un quartiere che si sta veramente trasformando. Sta diventando un quartiere prevalentemente di stranieri. Vedo che tutti i negozi man mano uno dopo l'altro vengono rilevati tutti dagli stranieri. Loro si accontentano di guadagnare molto meno, non guardano gli orari, sono magari aperti, lei passa alle 11 di sera, e li trova ancora aperti, e questo fa sì che un po' le persone si sentono abbandonate. Perché è giusto essere amalgamati, però ci vuole un po' di equilibrio, e allora riusciamo a integrarci bene” (MILO05)

Tuttavia, le problematiche maggiori, anche se legate alla presenza degli stranieri, sono date piuttosto dal sovrapporsi di situazioni eccezionali di degrado e di marginalità sociale, che determinano una concentrazione difficilmente gestibile: il deterioramento strutturale degli edifici, la presenza di popolazione deprivata economicamente, la concentrazione di anziani in alcune parti del quartiere, e non da ultimo la presenza di un fitto sottobosco di piccola criminalità diffusa, oltre che di cosiddetti “comportamenti antisociali” o inciviltà.

“Devo dire che però almeno qua in zona i problemi di sicurezza non sono legati agli stranieri ma agli italiani. Gli italiani vuol dire che c'è soprattutto in questa fascia di case popolari, ma storicamente, direi da 45, 50 anni, le case popolari sono abitate da una fascia sociale molto bassa, per cui ci sono una serie di ragazzi e di famiglie che hanno una serie di problemi infiniti. Questi sono italiani. La maggior parte» (MILO03)

“I quartiere popolare è in condizioni disperate, è uno dei quartieri più disperati di Milano, non si fanno interventi da tantissimi anni, si parla a più riprese di abbatterlo, raderlo al suolo tutto il quartiere e rifarlo, tanto è in condizioni disperate, e questo motiva forse anche il fatto che interventi di ristrutturazione non siano pensati da decenni. Le case sono sottodimensionate, prive di servizi, troppo vicine le une alle altre, invivibili, impossibile rimetterle a posto in modo da farle sembrare dignitose installandoci un ascensore e cose varie...” (MILO02)

Viene anche messa in evidenza come fattore generatore di insicurezza, o almeno di una sua aumentata percezione, la presenza diffusa di soggetti che mettono in campo comportamenti antisociali che sconfinano nell'illegalità, fino alle attività criminali.

“Per cui è da sempre che questo piazzale, largo Fatima, è un po' il punto di ritrovo diciamo di spacciatori, di altri giri non proprio limpidi. Per cui ci sono tutte queste compagnie di ragazzi che ciclicamente, poi magari quando diventano più grandi fanno altre cose, ma ciclicamente sono qua, e questo vuol dire che comporta magari che vanno in giro a rubare motorini, ad aggredire altri ragazzi, insomma i soliti problemi. E questi sono problemi che ci sono francamente, quando ero io piccolo erano identici, per cui sono problemi che non sono nuovi” (MILO03)

“E poi solo che questa gente è poi anche ogni tanto pericolosa, perché poi tra loro litigano, una notte ci hanno incendiato il gazebo, perché litigano tra di loro, spaccano i vetri, si accoltellano...sempre i soliti! Tra di loro ogni tanto si massacrano. Sempre il solito, perché poi tra di loro litigano, hanno bevuto, o sono fatti, e però sono sempre in giro...” (MILO05)

“noi discutiamo spesso di sicurezza legata all'abusivismo. Le occupazioni abusive delle case. Allora cosa succede: Aler qui da noi ha una percentuale intorno al 10%, di occupazioni

abusive. E Aler ha una percentuale di abitazioni chiuse qui, sprangate, sigillate, sono intorno al 10%. Cosa succede? Succede che la gente che ha bisogno di una casa normalmente ci entra, cioè non normalmente, spesso ci entra, non è una cosa normale, è una cosa illegale, no! [...] Cioè c'è una occupazione abusiva che è abusiva-abusiva, e una occupazione abusiva che è di necessità" (MILO04)

"Per non parlare del racket delle occupazioni, grande nemico in primis degli occupanti stessi, [...]. E quindi con una sensazione di controllo completamente venuto meno, questa figura del custode che spesso manca, è stato tolto, sostituito a volte da telecamere che però non intervengono, e con un sostanziale menefreghismo da parte delle forze dell'ordine, che sostanzialmente dichiarano a mezza voce di non avere gli strumenti o non volere intervenire nei contesti troppo problematici nei quali si sono ormai trasformati i quartieri popolari" (MILO02)

Come non mancano di fare notare diversi degli attori locali, il quartiere non è tuttavia caratterizzato dall'omogeneità costruttiva e abitativa: negli ultimi anni, in un quartiere che fino agli anni '70 aveva un'identità popolare ed operaia, si sono avute evidenti trasformazioni, date dall'obsolescenza delle strutture di edilizia popolare e dalla parallela costruzione di nuovi edifici, destinati ad una popolazione maggiormente dotata di mezzi economici.

*"questa caratteristica del quartiere, questo essere costruito a macchia di leopardo, è cambiata e diventata un elemento invece che di forza, di debolezza. Perché nella misura in cui sparisce il connettivo, la gente si richiude sempre più su se stessa, le case popolari si riempiono di problemi ancora più grossi di prima, perdono una identità omogenea e si riempiono di sottoproletariato"* (MILO02)

Questo significa che l'attuazione di processi comunicativi fruttuosi e l'instaurazione di relazioni interpersonali positivamente orientate non sono state praticabili in un tale coacervo di difficoltà: all'epoca del patto, risultava, infatti, assente ogni tipo di canale comunicativo virtuoso tra le popolazioni nel quartiere.

"sopra tutti questi problemi, di sicuro il frazionamento totale della comunicazione. Questa mancanza di connettivo, questo chiudersi di ciascun gruppo sociale, o anche di ciascuna persona, quando va bene di ciascuna famiglia, su se stessa, che aggrava tutto. Pone nell'impossibilità di percepire le buone ragioni dell'altro, i diritti dell'altro, e precipita tutti quanti in uno stato di continua competizione rispetto a quei pochi servizi che esistono, in primis la casa, "dan tutte le case a loro" (MILO02)

Da un lato, questa difficoltà viene imputata alla grave situazione del quartiere di edilizia popolare...

"difficoltà di organizzare un discorso, di un discorso comune, un livello di relazione all'interno del quartiere popolare, perché la maggioranza sono anziani, donne anziane piuttosto malate, che hanno paura ad uscire di casa, e che vivono nel terrore che se vanno in ospedale la loro casa venga occupata, e a volte è così, per cui...e che non si fidano" (MILO02)

"il discorso è che qui il livello di socialità è zero. E' stato azzerato però da cosa? La paura. Anzitutto. La gente teme. Teme anche solo di esibirsi, di esporsi, per qualsiasi cosa" (MILO05)



Dall'altro lato, si sostiene che oltre alla disomogeneità della popolazione a livello di possibilità economiche, anche la presenza di molte comunità religiose di origine straniera sia un ulteriore elemento di frazionamento della comunicazione.

“nel nostro quartiere ci sono delle comunità, ad esempio i giapponesi, ci sono delle comunità degli ebrei, c'è una sinagoga qui vicino: ecco io faccio esempio queste due comunità perché sono due comunità assolutamente impermeabili. Con le quali non si riesce a interagire. Sono delle comunità che vivono bene tra di loro e da un punto di vista economico hanno una loro autonomia e hanno una loro rete e si gestiscono benissimo. Dovessi dire che arricchiscono il quartiere, questi, lo arricchiscono solo con le spese che fanno. E non è un arricchimento culturale, sociale, quello che loro danno. Non gli interessa neanche darlo probabilmente” (MILO04)

“chi possiede una casa e chi vive nei quartieri Aler ha due punti di vista completamente opposti. I primi tenderanno a mettere in evidenza il fatto che davanti al supermercato Lidl ci siano costantemente dei gruppi di extracomunitari che bivaccano, danno fastidio eccetera, i secondi invece parleranno della loro paura a star dentro alle case popolari dove è venuto meno ogni tipo di controllo, dove non c'è manutenzione e sono tutti arrabbiato con tutti, chiusi in casa con i loro problemi.” (MILO02)

Nel PLSU attivato nel quartiere Lorenteggio-Giambellino, le azioni vennero indirizzate verso una delle problematiche che come già detto è tra le maggiormente sentite, e cioè l'integrazione tra gruppi sociali e la comunicazione tra i soggetti diversi presenti sul territorio. In effetti la problematica dell'assenza di comunicazione apparve anche come quella più seriamente affrontabile con le risorse, economiche e umane, disponibili.

### *2.6.2. L'attuazione del PLSU nel quartiere*

Preliminarmente all'attivazione del PLSU, l'amministrazione provvide ad approntare un'analisi del contesto e delle sue esigenze, individuando quattro aree prioritarie di intervento (area formazione/informazione, area accoglienza/ascolto, area integrazione sociale/animazione, area tecnologica). Nella traduzione in pratica di queste indicazioni preliminari sulle azioni considerate fattibili, venne effettuata una scelta tra le diverse questioni aperte nel quartiere, e il PLSU venne così costruito in modo tale da insistere in modo prioritario sulle prime tre aree, ripartite in modo non omogeneo sui tre anni inizialmente ipotizzati come durata dello stesso. Tra queste aree, venne accordata una ulteriore enfasi alla “formazione-informazione”, soprattutto perché gli attori presenti localmente erano in grado di garantire una professionalità maggiore su questo ambito.

L'amministrazione locale svolse per il PLSU Lorenteggio-Giambellino un ruolo importante nel definire gli obiettivi e scegliere gli attori cui proporre il PLSU. La caratterizzazione che venne data al PLSU da parte degli attori istituzionali era, in particolare, orientata ad elaborare

“un altro approccio al problema sicurezza che non sia solo il controllo e il presidio. E secondo me poteva essere positiva, anzi è stato positivo, perché alla fine la gente abita... ribadisco sono quartieri molto problematici, la gente vive e vuole viverlo il quartiere” (MILO01)

Gli attori presenti sul territorio considerarono l'attivazione di un PLSU come un'occasione per dare spazio a quelle risorse locali che spesso erano scarsamente prese in considerazione dagli organismi istituzionali e sovrastate da decisioni prese dall'alto, dal cui processo di elaborazione gli attori del quartiere erano sostanzialmente esclusi.

“Perché anche quello fu un percorso partecipato. Voglio sottolineare che il fatto che questa cosa sia promossa da un'agenzia del territorio consente già di partire da delle conoscenze acquisite, anche in termini relazionali, di fiducia, per cui quel fenomeno che arriva il dottorone o il grande tecnico che nessuno conosce, che con un linguaggio di solito incomprensibile ti chiede delle cose che tu non sai bene dove vanno a finire, per noi questa cosa non è successa. [...] Noi l'abbiamo pensato chiaramente come uno strumento in cui a partire da una grossa affiliazione noi al territorio chiedevamo agli altri di avere un atteggiamento simile, collaborativo, e se questo è un patto, sì, questo abbiamo proposto” (MILO02)

L'esigenza di predisporre un piano di azioni da sviluppare sul territorio ben si confaceva all'attivazione di un PLSU nel caso del quartiere Lorenteggio-Giambellino: esso, infatti, non disponeva di altre forme di coordinamento delle attività, essendo stato escluso dalla rosa dei quartieri destinati ai contratti di quartiere. La tipologia di interventi consentiti in un PLSU poteva così essere indirizzata verso azioni volte a favorire l'attivazione di una rete di soggetti sul territorio:

“quello che interessava a noi e anche della legge erano tutte queste azioni sui patti locali, dovevano essere svolte dalle associazioni che lavoravano già nel quartiere, e qui.. il valore aggiunto era questo..”» (MILO01)

Il PLSU era, quindi, concepito dall'attore comunale come un'occasione per creare, specie laddove non erano presenti i Contratti di Quartiere ed i relativi Laboratori di Quartiere, una possibilità per innescare un processo partecipativo dal basso, ancorato al territorio, favorendo la creazione di una rete ben funzionante tra attori sociali e economici presenti.

In che modo il Comune cercò di stimolare la partecipazione degli attori locali al Patto? Senza voler sminuire il peso che ebbero alcune finalità ideali nel determinare la partecipazione al PLSU da parte dei vari attori (finalità riconducibili soprattutto alla scelta di privilegiare nel PLSU l'asse operativo legato all'educazione e alla prevenzione dei conflitti), occorre evidenziare che di fatto nell'attivazione del Patto il soggetto promotore puntò prevalentemente sulle ragioni economico-strumentali, visto che la normativa regionale sul cofinanziamento dei progetti di sicurezza attribuiva un punteggio maggiore ai progetti che avessero incluso un PLSU, e ad un punteggio maggiore sarebbe corrisposta la possibilità di accedere ad una superiore quota di finanziamento regionale.

Inoltre, agli attori sociali che avessero partecipato al PLSU si offriva la possibilità di mettere in atto un'ulteriore progettazione e strutturazione di attività che essi avevano in gran parte già previsto, ampliando così l'offerta di attività sociali disponibili sul territorio. Certamente anche questa possibilità di accedere ad un'ulteriore fonte di finanziamento ha rappresentato, per una serie di attori sociali organizzati, un incentivo non indifferente alla partecipazione al PLSU: in questi casi, esso è stato così percepito come uno strumento - non diverso da altri già utilizzati in precedenza - utilizzabile per le finalità ordinarie di tali soggetti.

Gli attori coinvolti nel PLSU Lorenteggio-Giambellino furono esclusivamente attori sociali, cioè cooperative sociali, associazioni, parrocchie, scuole e gruppi di cittadini. Per diverse associazioni, cooperative e scuole, il PLSU offriva la possibilità di lavorare su ambiti già toccati per motivi professionali, rispetto ai quali erano disponibili delle competenze e dei *savoir faire* molto utili per aumentare l'efficacia delle azioni. In questo senso gli attori che aderirono al PLSU misero a frutto le risorse già disponibili in loco. Si trattava essenzialmente di risorse cognitive e di risorse sociali, di "capitale sociale" fornito da una rete di relazioni locali in parte già stabilita tra gli attori presenti. Le risorse di capitale sociale disponibile dipendevano anche dal fatto che, per alcuni soggetti sociali presenti a Lorenteggio-Giambellino, i canali di collaborazione con soggetti istituzionali e con l'amministrazione comunale erano già aperti da tempo, e ben consolidati. Inoltre, soprattutto per alcuni soggetti, il PLSU costituiva un'occasione irrinunciabile per promuovere il proprio ruolo all'interno del contesto territoriale di riferimento, ottenendo in un certo qual modo un riconoscimento di *status* per quanto già fatto in precedenza.

"E il patto locale di sicurezza arriva nel 2005 in modo inaspettato, ci chiama l'allora direttore di sezione di zona sei, e ci dice che all'interno della programmazione dei contratti di quartiere è stata collegata una iniziativa parallela chiamata patto locale di sicurezza, che soprattutto doveva essere finalizzata alla ottimizzazione, alla valorizzazione degli aspetti comunicazione e cultura all'interno del quartiere e alla promozione del ruolo dell'associazionismo locale all'interno della vita dei quartieri questo nonostante il Giambellino-Lorenteggio non fosse stato inserito dentro ai contratti di quartiere veri e propri" (MILO02)

"La proposta ci arrivò come una proposta fatta direttamente a noi [...] attraverso le conoscenze che avevamo per essere passati al decentramento nella struttura diciamo tecnica del consiglio di zona" (MILO02)

Come s'è detto, l'amministrazione operò, almeno inizialmente, in modo tale da facilitare anche la scelta delle problematiche salienti ed incanalare l'azione dei sottoscrittori del PLSU verso obiettivi giudicati adeguati.

"è stata fatta un'analisi della sicurezza nei, nei diversi quartieri, quindi il DIAP in particolare, per poter poi fare delle proposte, qual è la percezione della si..., della sicurezza nei quartieri, le esigenze relative a quel tema..." (MILO01)

Successivamente, però, una volta definiti i termini generali e i partecipanti, il referente comunale si trovò di fatto a svolgere un ruolo meramente formale, senza un effettivo coinvolgimento nel PLSU.

“si sono accontentati della relazione formale” (MILO02)

«noi abbiamo fatto il meglio possibile, però il comune, ho visto soltanto l'assessore che non mi ricordo nemmeno più come si chiamava, ai tempi, l'assessore alla sicurezza della giunta precedente, che venne il giorno in cui presentammo in zona, cioè nell'iniziativa un po' burocratica formale di presentazione del progetto, in cui facemmo vedere il primo montaggio delle interviste e spiegammo soprattutto ai consiglieri del consiglio di zona cosa saremmo andati a fare. Dopo di quella volta non ho più visto nessuno, nessuno più mi ha chiesto niente, non ho avuto la possibilità di confrontarmi con chi lo stava facendo negli altri quartieri, e soprattutto, è molto chiaro che non si può investire per sei mesi, su una cosa così...» (MILO02)

È bene ricordare che, rispetto ai tre anni di durata del Patto inizialmente ipotizzati, vennero portate a termine solamente le azioni previste per il primo anno, per motivi che verranno approfonditi in seguito. Di conseguenza, nel primo e unico anno di attivazione del PLSU, le azioni furono indirizzate prevalentemente verso la prevenzione del disagio giovanile e l'integrazione tra diverse categorie di abitanti del quartiere.

“Il progetto intende sviluppare alcuni elementi di protezione nel tessuto sociale del quartiere Lorenteggio, a partire dal supporto ai percorsi di crescita e integrazione di adolescenti e preadolescenti e dalla facilitazione della comunicazione tra gruppi di abitanti di diversa provenienza sociale e culturale” (dal primo volantino informativo realizzato e distribuito dall'attore capofila del PLSU)

Tale progetto prese il nome di *“Lorenteggio: un quartiere per crescere”*, e venne presentato in data 14/10/2005 all'assessorato alla sicurezza del comune di Milano.

Il Comune chiese un'integrazione al progetto presentato, che quindi venne definitivamente impostato nel dicembre successivo. Tale progetto prevedeva due tipologie di utenti potenziali: i ragazzi del quartiere (soprattutto nella fascia d'età adolescente e pre-adolescente) e gli altri abitanti del quartiere. È possibile suddividere le varie iniziative che hanno avuto luogo in due macro categorie: a) le azioni di monitoraggio delle condizioni del quartiere; b) le azioni di animazione ed agevolazione della comunicazione, svolte in una prospettiva socio-relazionale.

Tra le azioni svolte in prospettiva socio-relazionale, possono essere annoverate le parti del progetto rivolte ai ragazzi, per le quali le scuole furono il principale terreno di azione. Si trattò di attività strutturate sotto forma di laboratori e percorsi educativi interattivi, rivolti ai ragazzi della scuola media inferiore, contro la dispersione scolastica e contro il bullismo.

“questo è legato sicuramente al problema del bullismo. Però in una anticipazione di quello che può essere il problema, che è la mediazione dei conflitti. Quindi la risoluzione del conflitto per non arrivare poi ai casi che possono diventare casi di bullismo. [...] Perché intervenivano nelle classi due mediatori. Hanno lavorato con le classi. Hanno creato questa situazione che permettesse ai ragazzi di capire cosa vuol dire mediare un conflitto” (MILO05)

I laboratori di mediazione sociale furono attivati in quattro classi delle scuole medie inferiori del contesto, sui temi della sicurezza, del bullismo e della relazione tra ragazzi nel quartiere, con circa otto incontri per classe. A questi vennero affiancati dei laboratori espressivi e tecnico manuali, ed in particolare un

laboratorio teatrale, indirizzato ai ragazzi che nelle classi delle scuole medie presentavano evidenti problemi relazionali e/o erano a rischio di dispersione scolastica.

“ovviammo creando grazie al patto delle attività invece di gruppo, che ci appartenevano di più, un gruppo di teatro acrobatico che era bellissimo, 'sti ragazzini che camminavano sui muri, di cui poi realizzammo anche un video” (MILO02)

Sempre in prospettiva socio-relazionale, presero corpo delle attività rivolte all'intero quartiere: furono attivati momenti di condivisione e di dialogo sulle problematiche locali di sicurezza e fu organizzato un evento sociale (una vera e propria “festa di quartiere”), nel quale vennero presentate anche tutte le altre parti del progetto svolte in precedenza. A questa festa si aggiunse in seguito un percorso di mediazione con la comunità Rom, a quel tempo presente in maniera rilevante soprattutto intorno ai giardini di via Odazio, che partecipò alla festa conclusiva.

“Quindi l'idea è stata di fare un percorso, cioè di...che durava tutto l'anno e di farlo sfociare in una festa finale in cui però entrassero un po' tutti i tipi di esperienze” (MILO02)

Nacque così il “Gruppo di Quartiere”, che comprendeva alcuni singoli cittadini ed i “rappresentanti” di alcune organizzazioni presenti sul territorio. Da questo gruppo di quartiere presero corpo quattro distinti tavoli tematici: Abitare, Convivere, Crescere, Invecchiare. Questi tavoli comportarono la riunione di diversi soggetti in almeno tre differenti occasioni durante il periodo di attivazione del PLSU, e culminarono in tre sessioni conclusive: 10 giugno 2006 per il tavolo Convivere, 11 giugno 2006 per i tavoli Abitare e Invecchiare.

“Eh allora sostanzialmente tutto si stabilì attraverso il percorso di quartiere fatto con riunioni pubbliche organizzate in questo modo. Ogni volta facevamo 100 locandine e le distribuivamo in tutto il quartiere, riavvertendo tutte le persone che avevano partecipato la volta prima. Poi sulla base dei problemi si organizzarono tre tavoli specifici. Uno sugli anziani, uno sulla casa e uno sull'integrazione degli stranieri. Che si trovarono alcune volte. Il tutto doveva confluire in questa iniziativa finale, festa/confronto etc. , che si chiamò Festa dei Popoli perché la mettemmo insieme all'iniziativa che aveva appena cominciato a fare la parrocchia Murialdo” (MILO02)

“abbiamo partecipato a quelle che sono state iniziative di animazione del territorio per cercare di creare delle condizioni per migliorare la conoscenza reciproca, quindi la socialità, e quindi diciamo da questo punto di vista anche aumentare in senso lato la sicurezza di vivere al Giambellino” (MILO03)

“ormai da quattro anni, facciamo verso primavera-estate questa Festa tra i Popoli, che coinvolge tutte le comunità del quartiere. [...] In quel caso è stata fatta una festa di due giorni, quindi animata il sabato qua, mentre la domenica è stata animata nei giardini di via Odazio, dove c'è la biblioteca” (MILO02)

“tutte queste associazioni che pian piano avevamo coinvolto, con uno di Zelig che è venuto a fare lo spettacolo, con la visione del film sul quartiere pubblica, in piazza, con danze popolari, il concerto...un sacco di Rom, che allora erano lì a bivaccare a decine all'interno dei giardini, che facevano un po' da punto di smistamento - era appena successo che liberalizzassero le

frontiere per cui cominciavano ad arrivare col visto turistico etc. - e fu una festa molto impegnativa ma partecipata da alcune centinaia di persone così come alcune centinaia avevano partecipato prima. Tutto questo fu filmato e fotografato, con tante cose che adesso non mi vengono in mente...la mostra dove avevamo raccolto tutte le fotografie antiche che siamo riusciti a trovare del quartiere, abbiamo ri-fotografato il quartiere negli stessi punti, poi abbiamo fatto la mostra con la foto vecchia e la foto nuova, abbiamo pubblicato diversi documenti, c'è stato un report, di ogni tavolo" (MILO02)

Secondo i soggetti intervistati nel quartiere, le azioni progettate ebbero un esito anche superiore alle aspettative, almeno a livello di partecipazione popolare.

"E' finita che questo percorso di quartiere è stato molto partecipato. Hanno partecipato alcune centinaia di persona" (MILO02)

"ma io ricordo di persone anche anziane che uscivano la sera che dicevano anche noi ci vogliamo essere, quindi delle presenze interessanti senz'altro. Avevamo fatto credo almeno una decina di incontri proprio sul tema di questa festa. [...] Ma, ha contribuito...insomma ha fatto conoscere un pochino le persone, in giro per le case, ha fatto uscire fuori le persone una sera, che non è una cosa frequente" (MILO04)

Il resto del progetto del PLSU fu costituito da azioni di monitoraggio della situazione del quartiere, sia per quanto riguarda la percezione della sicurezza, sia relativamente all'analisi delle problematiche sociali maggiormente avvertite dagli abitanti.

"partì da un insieme imponente di interviste video a testimoni privilegiati della vita del quartiere di Lorenteggio. [...] questa cosa qua poi prese le forme di una ricerca azione, in cui chiedevamo di identificare i problemi del territorio a persone molto diverse, dal parroco al sindacalista, dal negoziante all'extracomunitario al promotore del comitato di quartiere al presidente del consiglio di zona, realizzammo qualche decina di video-interviste e sulla base di queste interviste organizzammo un report, [...] con quindi anche una ambizione se non di estrema professionalità, ma di fare un lavoro serio anche con qualche crisma sociologico. Facemmo una lettura e delle cose più importanti che ci avevano detto e costruimmo l'immagine di quartiere" (MILO02)

Una delle ambizioni del PLSU a Lorenteggio-Giambellino era volta alla creazione di un coordinamento tra i vari attori; il risultato fu ottenuto solo in parte, soprattutto a causa della presenza di molti attori organizzati su base volontaria, per i quali aggiungere nuovi impegni a quelli già assunti poteva diventare decisamente oneroso.

"Per arrivare a definire la festa finale ci incontravamo almeno una volta al mese, a partire credo da ottobre novembre. [...] Ma diciamo che io sono quello che ha sempre tenuto i contatti. Ho partecipato ai vari tavoli. Ho tenuto i contatti con tutte le associazioni del quartiere. In questo senso. Non è che sia mai stato un referente ufficiale. Perché non è che ci sia mai stato un referente ufficiale dal nostro punto di vista" (MILO02)

"E quindi queste iniziative che sono sorte un po' a spot, hanno creato qualche conoscenza così anche importante, la conoscenza reciproca che poi è la base per stabilire dei legami. Però restano talmente grandi i problemi che ha ciascuna organizzazione di gestione del proprio ambito, che è difficile riuscire a mettere insieme quelle che chiamavo aree di sovrapposizione" (MILO04)

Molti attori interpellati sostengono che sarebbe necessario attendere, anche per valutare l'efficacia del progetto del PLSU e delle azioni intraprese, sebbene in un lasso di tempo fin troppo breve: infatti, l'esito di azioni formative ed educative di questo genere, come la mediazione dei conflitti, sarebbe visibile solo sul lungo periodo.

“Io in pratica sto parlando del frutto, che poi come sia maturo questo non lo so. Questo lo saprà solo il futuro, perché poi diventano grandi” (MILO06)

“qui se noi ci aspettiamo che abbiamo investito 100 e ci aspettiamo che l'anno dopo l'80% dei ragazzi o delle famiglie che abbiamo seguito sia in grado di darci una risposta positiva ai nostri stimoli educativi siamo solo degli illusi. È chiaro che quando uno educa, primo è una attività a rischio, cioè non sa mai quali saranno i risultati che riuscirà a ottenere, se uno semina, e non può dire se la pianta crescerà domani o fra dieci anni. È una azione a perdere che uno fa. È una azione però che ha un significato sociale importantissimo” (MILO04)

### *2.6.3. Le problematiche connesse all'esecuzione del PLSU*

Si può dire che il PLSU Giambellino –Lorenteggio ebbe un esito positivo, nella misura in cui tutte le attività previste per l'anno in cui venne finanziato (2005-2006) riuscirono ad avere luogo ed ebbero anche un lusinghiero riscontro di partecipazione della cittadinanza. La maggiore disponibilità economica offerta dall'attivazione del PLSU consentì, inoltre, in quello stesso periodo di ampliare alcuni servizi rivolti alla comunità, di mettere in campo delle nuove proposte di animazione sul territorio e di rendere più visibili altre iniziative che già erano presenti.

Peraltro, occorre sottolineare che il piano di interventi complessivamente previsto all'interno del Patto non poté essere completato, proprio perché venne finanziato solamente un anno, diversamente dai tre che erano stati inizialmente predisposti. Questa prematura interruzione del piano di attività è stata avvertita da tutti gli attori coinvolti come un elemento negativo e, per certi versi, frustrante, rispetto all'entusiasmo ed all'impegno profuso dagli attori che avevano sottoscritto il PLSU.

La principale ragione della sospensione è da ricercarsi nei cambiamenti a livello politico dell'amministrazione comunale milanese, che hanno comportato una ridefinizione delle competenze in diversi uffici e settori. Infatti, in seguito alle elezioni del 2006, la struttura del comune subì delle modifiche, che comportarono la scomparsa di alcuni settori e la creazione di nuovi. A questo si aggiunse un ricambio nella composizione interna dei settori competenti, dove i responsabili dei procedimenti cambiarono, talvolta senza essere sostituiti con un equivalente funzionale. Ad esempio, l'ufficio Periferie, che si occupava della supervisione dei Contratti di Quartiere e dei PLSU (specie nei quartieri ad alta densità di edifici di Edilizia Residenziale Pubblica), venne smantellato e sostituito con il settore “Marketing territoriale”, che aveva però altri referenti e altre priorità. Questo rinnovamento ai vertici dell'amministrazione comunale e nei referenti di settore

comportò, così, per gli attori che avevano sottoscritto i PLSU una pressoché totale perdita di riferimenti.

“fino al 2006 quando ci sono state le elezioni e poi c'è stato il cambiamento. C'è stato in effetti un, un vuoto [...] a seguito delle elezioni, c'è stato un momento di stasi diciamo” (MILO01)

“per noi da quando abbiamo fatto quella cosa li cerchiamo di continuarlo e di replicarlo in tutti i modi e non troviamo nessuno che ci ascolti. [...] fummo sfortunati perché la fine del progetto coincise con la fine della giunta precedente e nella giunta successiva cambiarono tutti i referenti e addirittura scomparì l'assessorato alla sicurezza del comune di Milano che divenne una delega del vicesindaco...e diciamo che noi ci trovammo senza interlocutori rispetto alla struttura con cui avevamo avuto a che fare precedentemente, proprio gli uffici non esistevano più. [...] E finito il progetto, dopo giugno 2006 è sparito tutto. Non abbiamo più sentito nessuno del comune. Nessuno ci è venuto a chiedere nulla. Abbiamo mandato a luglio una relazione dove raccontavamo queste cose: nessuno ci ha più chiesto nulla...a settembre io ho provato a telefonare un po' di volte [...] alle tecniche diciamo, del settore sicurezza, con cui avevamo avuto a che fare sostanzialmente soltanto per la firma delle cose, e non c'erano più...non lavoravano più lì, non si sapeva dove fossero, e il tutto è finito nel nulla” (MILO02)

Gli elementi che impedirono la prosecuzione del PLSU furono però anche di ordine tecnico ed economico: proprio nel momento in cui sarebbe stato possibile predisporre il proseguimento dei PLSU per gli anni successivi (secondo l'iniziale programmazione), venne meno la possibilità di cofinanziare con i fondi di Regione Lombardia gli interventi in spesa corrente, che costituivano la gran parte delle azioni proposte nei PLSU del comune di Milano. Unendosi questa difficoltà burocratica alle sopraccitate complicazioni relative all'organizzazione ed all'attribuzione delle competenze nell'amministrazione comunale, l'attivazione dei PLSU venne così abbandonata.

“Quindi per l'anno dopo bisognava cercare i finanziamenti si aspettava il bando della Regione, poi però è stata una delusione il bando della Regione perché spostava tutto in conto capitale, quindi non erano più spese in parte corrente, non potevamo finanziare il personale per fare le nostre attività ma le macchine, le opere, la sorveglianza” (MILO01)

Inoltre, alcuni attori locali hanno evidenziato che, vista la natura delle associazioni e organizzazioni coinvolte, l'impresa di restare dentro i limiti del budget finanziato per il PLSU e riuscire a portare a termine tutte le attività, finì per risultare troppo “dispendiosa”, in termini di tempo-lavoro volontario.

“sbagliammo un po' di calcoli e [...] andammo in rosso noi, dal punto di vista delle ore messe dentro, [...]. Quindi poi valorizzando un pochino le capacità e le competenze degli altri della organizzazione, siamo riusciti a farci stare tutto, però appena appena. Facemmo in realtà tantissime ore di volontariato” (MILO01)

Un altro problema riscontrato da più parti sta nella tempistica di realizzazione dei PLSU, ed in particolare nella loro natura non continuativa, che non permise di stabilizzare gli interventi, di concludere dei percorsi già programmati e di verificarne gli andamenti sul medio-lungo periodo. Oltre tutto, la calendarizzazione delle attività fu particolarmente complicata, per il fatto che gli



attori sul territorio ebbero a disposizione solamente pochi mesi per portare a conclusione le loro azioni.

“già sapevamo che era una cosa piuttosto una tantum, più sotto forma di parentesi che non una decisione politica coerente all’interno di un percorso di lungo periodo, però essendo andata molto bene ci aspettavamo che... che qualcuno ci venisse a chiedere che cosa era successo” (MILO02)

“D: E sui problemi più in generale della sicurezza nel quartiere? C’è stato un cambiamento che percepisci?”

R: Allora francamente sai, non lo so...quando...cioè affrontare questi problemi dicendo per un anno, per due anni, si fa sta cosa e si vedono dei cambiamenti...francamente no. Non mi sentirei di dire che ci sono stati, ma non mi sentirei neanche di dire che ci potrebbero essere. Cioè, quello che facciamo noi sono dieci anni di attività con gli stranieri e magari dopo dieci anni si inizia a vedere qualcosa. Francamente queste cose fatte un po’ una volta nel tempo, meglio che niente, ma si fa fatica a avere una ricaduta diretta” (MILO03)

“E si tratterebbe di dare però continuità a queste cose. (..) Ma è stata una bella esperienza. Questo fuor di dubbio. Però un’esperienza un po’ piantata lì” (MILO04)

Nel periodo di predisposizione e di esecuzione del patto si presentarono, poi, anche altri tipi di problemi. In un primo momento si ebbe una certa difficoltà nel trovare attori adatti e disposti a partecipare: alcuni attori, pur prendendo parte alle azioni previste nel PLSU, non accettarono, per motivi di competenze fruibili e di risorse umane disponibili, di assumere ruoli che comportassero un maggiore impegno.

“a volte è difficile nel senso che molte organizzazioni sono volontarie, alcune hanno strutture molto rigide, [...] tutti sono in ritirata e quindi è particolarmente difficile, tutti giocano a definire al ribasso il più possibile quello che è il loro compito all’interno del territorio” (MILO02)

Inoltre il cambiamento dei referenti nelle organizzazioni, sia nella compagine amministrativa, sia tra alcuni partner del progetto fu un elemento che produsse qualche difficoltà, nel portare a compimento le azioni previste.

«Quindi due classi l’hanno completato. Altre due, la docente che l’ha seguito nel 2006-2007 nella sua dichiarazione dichiara che le classi che sono diventate 2^A e 2^B , mentre prima erano 1^A e 1^B, non hanno proseguito il progetto.

D: quindi due hanno deciso di proseguirlo

R: lo hanno completato

D: sì

R: e due non l’hanno completato. Si sono fermate solamente alla prima fase, quindi non hanno avuto lo sportello. Sono arrivati alla formazione di piccoli mediatori ma non allo sportello

D: e non c’è notizia del motivo?

R: sicuramente perché sono cambiati i docenti. I docenti che hanno preso la 2^A e la 2^B erano all’inizio dell’anno, magari i colleghi tra di loro non si sono detti questo è un progetto vecchio che stiamo finendo, quelli l’hanno finito e questi altri non si sono resi conto. Può capitare» (MILO05)

Un altro elemento da tenere in considerazione è che il PLSU per sua natura si presentava come uno strumento abbastanza flessibile e non rendeva chiaro agli

attori quali fossero i suoi limiti: ad esempio, inizialmente risultò particolarmente difficile capire quali potessero essere i partner da coinvolgere. Questo fece sì che gli attori maggiormente impegnati nel PLSU, non riuscendo a darne una chiara definizione né a tracciarne un ritratto ben stabilito, si orientarono inevitabilmente a non proporre un'identità del PLSU e delle attività connesse distinta e differenziata da quella delle molte altre iniziative già in corso sul territorio; anzi, semmai concepirono tale identità in una stretta linea di continuità (se non addirittura di commistione e/o confusione) con queste ultime.

Ciò evidenzia una certa difficoltà dei progetti del PLSU nel costruire una propria peculiare identità, ricalcata sulle particolarità e sulle esigenze di sicurezza dei contesti e sulle azioni predisposte dai soggetti coinvolti. Inoltre, questa faticosa comprensione delle specificità di questo strumento rese più ardua la visibilità dei collegamenti tra le attività svolte da soggetti di diversa natura: ad esempio, tra le attività delle scuole e quelle più generiche delle associazioni di quartiere.

“E chi è che lo doveva fare sto patto? A me non me l'ha spiegato nessuno” (MILO02)

“D: In effetti nelle attività che erano comprese nel progetto di patto locale c'erano [...] molte attività anche con le scuole.

R: Ecco di questo non ne posso sapere” (MILO04)

“Allora io ho sempre un'ottica un po' particolare. Nel senso che questo patto riguardava credo tante cose, tra cui c'era il problema degli stranieri credo come una delle, degli aspetti, per cui noi ci siamo occupati solo di quello” (MILO03)

“io cosa hanno fatto esattamente loro all'interno del patto, non ne sono a conoscenza” (MILO06)

Altri interlocutori riscontrarono, invece, grandi difficoltà legate al coordinamento di tutte le attività: a volte, ad esempio, gli attori più periferici, pur partecipando formalmente e sostanzialmente al PLSU, non riuscirono ad identificare bene le attività del patto ed a distinguerle da altre realizzate nello stesso contesto territoriale.

Un ulteriore freno avvertito dai partecipanti al PLSU fu la mancanza di un coordinamento ad un livello superiore, che consentisse di facilitare le connessioni tra attori diversi e di agevolare sia dal punto di vista decisionale sia organizzativo la messa a punto delle azioni.

“Noi ci siamo un po' istituiti come comitato promotore di un lavoro territoriale e abbiamo cominciato a contattare gli altri. L'idea è quella che se tu vuoi avere successo nel fare un lavoro di rete non devi proporre soluzioni ma proporre di partecipare a definizioni di problemi. Quindi la cosa importante era che tutti partecipassero con un loro punto di vista rispetto ai problemi del quartiere, ci fosse una ricostruzione che tenesse presente e tenesse in conto davvero quello che avevano detto tutti quanti, e lì abbiamo voluto essere molto salomonici, non so come dire, insomma trasparenti, non anteporre delle nostre letture” (MILO02)

“Francamente se ci fosse da parte delle istituzioni una presa di posizione, quindi di impegno, anche dal punto di vista economico, anche piccolo, ma soprattutto di indirizzo e di strumenti a disposizione faciliterebbe anche il nostro lavoro. Come dire, un coordinamento” (MILO03)

“L’idea è che non è che semplicemente o solamente si va a chiedere dei soldi, i soldi possono anche non esserci, ma quello che vorremmo è che il consiglio di zona perché è l’ente più vicino, fosse consapevole delle iniziative che si fanno e esprimesse la sua opinione: a noi vanno bene, a noi non vanno bene” (MILO03)

“ma io così, d’impatto io penso che sempre ci deve essere la mente che sa. Cioè qualcuno che tenga le fila. Non che diventi, come si può dire, il capo. Ma che sappia che ci sono queste cose, che ci sono delle azioni in atto, perché spesso e volentieri molte azioni positive non sono conosciute” (MILO06)

La mancata prosecuzione delle azioni del PLSU negli anni successivi al primo si configura certamente come un fattore altamente negativo, proprio per la tipologia di azioni educative e di integrazione/mediazione messe in cantiere a Lorenteggio-Giambellino, che per la loro peculiare natura necessitano di un maggiore lasso di tempo per poter effettivamente produrre effetti benefici sul contesto di riferimento.

“è emerso chiaramente da quello che dicevo prima che questi interventi a spot hanno poco significato. O uno decide di investire come comune una cifra per 5 anni e poi fa una valutazione dopo 5 anni dopo avere insistito per 5 anni su un percorso. Altrimenti la cosa secondo me è poco efficace. Perché gli attori ci impiegano un po’ di tempo a capire, inquadrare il problema, a gestirlo, a programmarci, e programmare l’attività. C’è una difficoltà oggettiva nel coinvolgere le persone gli altri enti e tutte queste cose, quindi voglio dire, la debolezza secondo me nasce un po’ da questo” (MILO04)

“Quando ci si occupa di giovani e inserimento c’è bisogno di una continuità che queste iniziative non hanno avuto. [...] Il fatto, come dicevo, di essere state delle esperienze un po’ a se stanti, un po’ isolate nell’arco del tempo, questa è stata secondo me la principale debolezza” (MILO04)

Restano tuttora nel quartiere molti problemi sociali e di sicurezza che non hanno trovato collocazione negli obiettivi del PLSU, che sono percepiti dai soggetti intervistati come questioni urgenti da trattare.

“la cosa che ci era rimasto l’amaro in bocca era che alla vecchietta che non apre alla sua vicina non eravamo riusciti ad arrivare, cioè quella solitudine così terribile, la festa, anche se era nel parco di fuori dal suo cortile, lei non c’è venuta” (MILO02)

“questa questione del patto a me sembra un palliativo. I problemi di una società come la nostra non si risolvono con una aspirina. Il cancro non lo curo con l’aspirina. [...] qui abbiamo la manifestazione più esposta di quello che può essere lo schifo di questa società. La città di Milano qui vede i suoi brufoli. [...] nessuno si occupa di questo posto tranne gli immobiliari. [...] però rispetto alla sicurezza [...] se io amministratore pubblico diminuisco le possibilità di sopravvivenza delle persone che abitano in questo quartiere queste persone o se ne vanno o muoiono. È molto semplice. Chi fa in tempo scappa” (MILO05)

“ha lavorato molto bene e molto per quello che poteva fare. Poco per quello che bisognerebbe fare” (MILO04)

#### 2.6.4. Le conseguenze localmente prodotte dall'applicazione del PLSU

Cosa rimase del PLSU alla sua conclusione? Innanzitutto, alcuni prodotti conseguenti alle azioni del PLSU furono resi disponibili alla cittadinanza, e ancora lo sono a distanza di diversi anni dalla sua conclusione. Si tratta dei rapporti realizzati nei già citati tavoli istituiti per discutere le tematiche ritenute di prioritaria importanza: “Abitare”, “Convivere”, “Invecchiare”. Anche i filmati sull'identità del quartiere che vennero realizzati in quel periodo (tra cui spicca un documentario intitolato “Nebbia al Giambellino”, realizzato da un regista professionista) sono rimasti come un patrimonio della comunità degli abitanti.

“la possibilità di fare quel film sul Giambellino è stata molto bella, per due motivi, uno che il film è poi girato molto sia in zona che in città, ed è una bella rappresentazione del quartiere, e dall'altra perché è stata fatta da ragazzi del quartiere che frequentano il cd Giambellino. Per cui è stato da una parte far fare una attività a ragazzi giovani di qua, dall'altra far conoscere i problemi del quartiere. Per cui almeno dall'esterno ha avuto una doppia ricaduta” (MILO02)

Per quanto concerne le attività proposte nel 2005-2006, molte di esse si conclusero insieme alla chiusura dei finanziamenti, ma alcune di esse ebbero diversa sorte. Fu il caso, ad esempio, del tavolo tematico sulla questione giovanile:

“le associazioni hanno lavorato lo stesso, sono andate avanti a lavorare comunque anche senza i nostri finanziamenti, fare le attività, poi magari hanno salvato alcune delle attività” (MILO01)

“E ci siamo dati appuntamento poi per un tavolo sulla questione giovanile l'anno successivo. Perché ci sembrava che andasse ad annegare un po' in mezzo a tutti questi problemi che in effetti sono tematiche terribili del quartiere e quindi ci siamo detti, facciamo un lavoro a parte, abbiamo iniziato con la rete dei [...] servizi sociali della zona, a promuovere questo tavolo che si è fatto poi a novembre 2007” (MILO02)

Anche altre attività sono state gestite strategicamente in modo da poter coprire un arco temporale maggiore, teoricamente non coperto da finanziamenti: per le scuole alcune attività previste non sono durate solo un anno scolastico, ma sono state “spalmate” su due, seppur in assenza di nuovi finanziamenti.

Il lavoro iniziato con il PLSU ha, inoltre, contribuito a generare attività diverse ma legate almeno idealmente con quell'idea di comunicazione e di fruizione comune del territorio: si tratta delle cosiddette “feste di cortile”.

“abbiamo fatto l'ipotesi di fare le feste in cortile. Dicendo il cortile è il luogo più vicino della socialità di ciascuno quello a cui anche quello che è chiuso in casa possiamo provare a farlo accedere. Quindi abbiamo fatto questo lavoro, siamo andati con un gruppo di venti ragazze a suonare a tutti i campanelli, tossici e tutti quanti, facendo attenzione a che fossero tutti, anche quelli che stavano sulle palle a questo comitato di autogestione, perché erano occupanti o perché li trattavano male etc., e abbiamo fatto un pranzo in cortile, la festa con i bambini, ballato coi peruviani e coi tossici, e le ragazze dell'oratorio, tutti insieme ed è stata una roba meravigliosa ad ottobre.

D: Del 2008?

R: Sì 2008” (MILO01)

“perché se ne era fatta prima una in Largo Giambellino. Due o tre anni fa. Per tutti” (MILO04)

Dall'esperienza del PLSU derivò anche una maggiore connessione tra i soggetti operanti nel sociale sul territorio del quartiere, che ancora rimane.

“Eh, il percorso di collaborazione dura, direi forse a partire dal 2005, nel senso che è stato creato un tavolo un po' con tutte le associazioni che lavorano qua in zona, [...] e per cui con tutte queste associazioni un po' ci si trova, adesso una volta ogni due o tre mesi, e più che altro si coordina un po' il tipo di interventi” (MILO02)

“Questo che ti sto dicendo è il frutto di due o tre incontri del comitato di quartiere che poi si creò a partire dalla restituzione a quelli che avevano partecipato alla ricerca di quello che era venuto fuori e quindi alla discussione di quello che era venuto fuori” (MILO02)

Il coordinamento tra gli attori che parteciparono alle azioni del PLSU nel 2005-2006 è rimasto in essere, sebbene a livello esclusivamente volontario, poiché privo di finanziamenti specificamente dedicati.

“Cioè certo ci si conosce molto, si cerca di periodicamente di vedersi, di fare delle riunioni insieme, proprio per essere più attenti ai vari bisogni, non sovrapporsi, coordinarsi” (MILO02)

“Adesso queste cose si vorrebbero un pochino riprendere per, mantenendo questo legame con queste strutture che ci sono, per proporre delle feste di caseggiato, però ecco, però un conto è dire vorremmo fare, un conto è quello che si riesce a realizzare” (MILO03)

### *2.6.5. Conclusioni*

Il PLSU attivato nel quartiere Giambellino-Lorenteggio ha indubbiamente rappresentato un'esperienza innovativa, in quanto concepiva la sicurezza urbana come un insieme integrato di azioni ed attività che potessero rivitalizzare il tessuto urbano di un quartiere degradato tramite la riattivazione dei rapporti sociali e dei legami comunitari tra i suoi abitanti.

“se noi dovessimo esaminare l'aspetto sicurezza in termini di problematiche, non so di violenze, furti e cose di questo genere, penso che prenderemmo una china che non porterebbe a niente. Il mio convincimento è questo, cioè la sicurezza di un quartiere non si misura tanto a numero di biciclette che sono rubate, tanto per dire, in quella zona. Ma si misura più sul fatto che ci siano delle opzioni per vivere insieme, per conoscersi, per aiutarsi. Questo è un concetto che mi piace sviluppare. E allora, adesso si parla molto di sicurezza percepita” (MILO04)

“Mi viene da dire in che paese viviamo se non siamo in grado di ... quantomeno di accogliere le persone che veramente hanno, che ci possono dare qualcosa anche a noi...questo mi lascia perplesso. Il presidiare la zona, queste cose qua... non so neanche cosa voglia dire. Ripeto, sarà la mia opinione, ma la caserma nuova che uno va dentro saranno 15 persone che chiacchierano... se quello è presidio alla zona...a qualcuno probabilmente fa piacere. Però...non mi sembra che sia questo il punto” (MILO03)

Questo tipo di approccio alla sicurezza venne particolarmente apprezzato dagli attori sociali che vi si impegnarono, che sulla scorta della loro esperienza possono oggi offrire utili spunti di riflessione per alcune indicazioni di policy. Tra queste

la richiesta di riproporre azioni simili ma con un maggiore coordinamento tra soggetti del territorio, istituzionali e non, e anche di un avvicinamento dell'ambito decisionale, proponendo come attore istituzionale di riferimento il Consiglio di Zona. Tutti gli attori coinvolti restano in attesa speranzosa di essere coinvolti nei Contratti di Quartiere, e in questa direzione il "Gruppo di quartiere" che si originò in seguito all'esperienza del PLSU sta ancora oggi lavorando, seppure su base esclusivamente volontaristica.

## 2.7. PLSU Varese: quartiere delle stazioni ferroviarie e area mercatale

Il Patto Locale di Sicurezza Urbana promosso dal Comune di Varese ha avuto come area di applicazione la zona delle stazioni ferroviarie – quelle delle Ferrovie Nord e delle Ferrovie dello Stato – i cui piazzali sono anche sede di un mercato all'aperto che si svolge a cadenza settimanale. Questa area è così descritta all'interno del Patto varesino: *“l'area delle stazioni ferroviarie e dei sottopassi tra piazzale Trento e piazzale Trieste è zona di gravitazione di soggetti emarginati, ovvero a rischio di devianza o devianti, particolarmente nelle ore serali e notturne, con gravitazione sia di persone senza casa di provenienza forestiera sia di gruppi di soggetti fragili, anche con problematiche psichiche, sovente in condizioni di dipendenza da sostanze psicotrope (alcol, droghe), sia per traffici illeciti, anche a livello di bande etniche”*.

Il testo del Patto individua come luogo di intervento specifico i sottopassi che permettono l'attraversamento pedonale delle ampie strade che corrono davanti alle stazioni: *“la zona dei sottopassi costituisce un percorso pedonale inadatto, percepito dai cittadini come “sede” di soggetti pericolosi e quindi poco affidabile, scarsamente igienico e spesso pregno di odori nauseabondi, comunque poco dignitoso “biglietto da visita” per la città in un punto di primo contatto per i forestieri oltre che elemento viabilistico pedonale di fatto non fruibile dagli utenti della strada”*.

### 2.7.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito

La zona delle stazioni viene dipinta come poco sicura nel complesso, sia per la presenza di popolazioni marginali che di soggetti devianti e di gruppi impegnati in attività illecite. A questa descrizione generale dell'area, si aggiunge, poi, il problema dei sottopassi che, tuttavia, sembra essere soprattutto di degrado funzionale: non a caso, nel documento, al di là della scarsa igiene, non si parla tanto di un problema effettivo di sicurezza, quanto di percezione complessiva di insicurezza di questi passaggi da parte della cittadinanza.

Per precisare meglio la definizione dei problemi dell'area della stazione offerta dal Patto, è opportuno presentare le descrizioni che di quella zona offrono i diversi attori che hanno sottoscritto quel documento. I problemi sembrano essere

rappresentati dalla presenza di gruppi di immigrati, dalla microcriminalità e, in particolare, dalla presenza di spacciatori. Ecco come viene descritta la questione in termini generali.

“I problemi ci sono soprattutto dati dagli extracomunitari, dalla microcriminalità che in un certo senso è scomparsa non c'è più, anche perché in due o tre occasioni...in due tre occasioni al mese... noi interveniamo per fare arrestare alcune persone che hanno... hanno perpetrato dei furti. Di conseguenza noi interveniamo soltanto per chiamare le forze istituzionali. Ecco, noi in questo caso, le dirò che proprio non facciamo questo tipo di servizio richiesto dalla Polizia Locale, non certo in alternativa a loro ma in subordine.

D: Per cui c'è un problema di microcriminalità e presenza di extracomunitari o c'era?

R: C'è ancora, però la microcriminalità è quasi del tutto scomparsa, non c'è più. Anche alcuni spacciatori che erano presenti con la nostra presenza assidua e costante sono scomparsi, probabilmente avran cambiato anche località, però... In effetti il nostro compito è stato...

D: La presenza di extracomunitari e microcriminalità è un problema specifico della zona delle stazioni o è un cosa che riguarda tutta Varese?

R: Riguarda logicamente tutta Varese, ma in modo particolare nella zona che abbiamo detto in questione era attiva là” (VA02)

Si tratta di affermazioni il cui senso non è completamente univoco – l'intervistato sostiene prima che i problemi che caratterizzano l'area sono scomparsi, poi si corregge e ammette che ce ne sono ancora – e che vanno chiarite in maniera più analitica con l'ausilio di altre testimonianze. Per quanto riguarda la presenza di stranieri, essa sembra concentrarsi nel piazzale antistante la stazione delle Ferrovie Nord, sotto i portici che si trovano davanti ad alcuni esercizi commerciali appartenenti a grandi catene distributive – UPIM, GS e Euronics. Uno degli intervistati, poi, la associa ai furti che avvengono all'interno di questi centri.

“Il nostro problema qui, perché questa gente staziona poco alla stazione più davanti ai supermercati? Perché entrano...

D: Quelli che sono sotto i portici upim?

R: Ecco, bravo! [...] perché, primo, se vanno in un bar non sono bene accetti, secondo, se vanno in un bar a bere una birra pagano un tre euro, se vanno lì pagano un cinquanta centesimi. E allora questa comodità... siccome che loro gli interessa bere la birra mentre parlano con i loro amici: entrano, ne prendono una, ne fregano due. Ne prendono una, ne fregano due, fan così. Quindi è anche una questione di risparmio, perché questa gente potrebbe anche andare ai giardinetti, ma lì, è così comoda, in piedi, al coperto, c'è la luce, c'è la gente. È una questione di risparmio anche. E poi dei bagni pubblici, bisogna anche creare dei bagni pubblici. Questi la fanno anche in giro. Adesso noi... cioè i problemi sono stati un pochino risolti, non tanto con noi, ma con anche altri, però voglio dire... lì se uno deve andare in bagno, non c'è il bagno pubblico, devi andare fino alle stazioni. Cioè voglio dire, qualche bagno pubblico in più non ci starebbe male” (VA03)

Sebbene in questo testo non si parli esplicitamente di immigrati, alcuni tratti del discorso – “se vanno in un bar non sono bene accetti”, “questa gente” – individuano con chiarezza in questa fascia di popolazione il referente delle espressioni impiegate. Il problema, dunque, degli immigrati che sostano sotto i portici sarebbe legato a quello dei furti che avvengono nei grandi magazzini della zona. Oltre ciò, l'intervistato propone un ulteriore elemento critico che caratterizzerebbe l'area delle stazioni, ossia l'assenza di bagni pubblici, con tutto ciò che ne consegue. In effetti, la questione dei bagni pubblici introduce il

problema più ampio del degrado urbanistico della zona delle stazioni che ha come uno dei propri luoghi di cristallizzazione i sottopassi. Anche su questi ultimi l'assenza di bagni pubblici si fa sentire:

*“D: C'erano delle persone che sostavano lì abitualmente, tipo senza fissa dimora?*

*R: Certo. Sono quei famosi che in alcuni casi abusavano anche di quel famoso sottopasso e noi, in un certo senso, li abbiamo indirizzati ai vari gabinetti delle stazioni, piuttosto che nel sottopasso” (VA02)*

In ogni caso, i sottopassi non solo sopperiscono all'assenza di bagni pubblici, ma proprio perché scarsamente frequentati diventano teatro di alcune “forme di bivacco”.

*“Sicuramente con una situazione di disagio dei cittadini perché ci sono dei sottopassi... che sono poco utilizzati, quindi spesso ci sono forme di bivacco, di situazioni di marginalità, diciamo” (VA04)*

Gli spazi critici che segnano la zona delle stazioni, tuttavia, non si limitano ai portici dei grandi magazzini e ai sottopassi. Anche le aree dimesse delle ferrovie, infatti, rappresentano un elemento problematico del paesaggio urbano di cui ci stiamo occupando.

*“R2: Sì. Un altro elemento è... nelle stazioni c'è un progetto da anni di unirle assieme. Per cui tutta la zona limitrofa alle stazioni, con l'andare del tempo, ha anche delle zone abbastanza degradate. Cioè ci sono vecchie fabbriche in disuso, piuttosto che case abbandonate, che vie un po' poco illuminate, eccetera. E questo contribuisce, comunque, a aumentare una percezione di insicurezza della zona. È tutto un po' bloccato fino a che non faranno questa stazione unica, dove prevedono anche una riqualificazione dell'area intera.*

*R1: Sì, tieni conto, per esempio – lui giustamente diceva questa cosa – che dietro alcuni spazi delle Ferrovie dello Stato e davanti verso le Ferrovie Nord, per esempio, c'era la biglietteria dell'AVT, dell'azienda trasporti, che è abbandonata. Dietro c'era una casetta, tipo una villetta, tipo del dopolavoro ferroviario, sono i classici spazi dove le persone...*

*D: Questo in quale delle due piazze?*

*R1: Accanto alle Ferrovie dello Stato. Dentro gli spazi delle Ferrovie dello Stato. Dalle Ferrovie Nord lo vedi, vedi la biglietteria che è un edificio giallo tutto abbandonato. Dietro quell'edificio, in una zona in terra, perché fa leggermente collina, c'era questa struttura che veniva utilizzata e che abbiamo anche più volte bonificata da siringhe, schifezze varie, dove o la gente si andava a fare oppure veniva utilizzato per dormire da chi era in giro e non sapeva dove andare” (VA04)*

L'area delle stazioni, insomma, si troverebbe complessivamente in condizioni di degrado urbanistico, non solo a causa delle strutture architettoniche in disuso che ne definiscono il profilo, ma anche perché su di essa pende un progetto di riqualificazione che non riesce ad essere avviato e che congela la situazione in uno stato di sospensione e abbandono. Gli edifici deserti delle Ferrovie dello Stato – come ricorda l'intervistato – offrono rifugio a tossicodipendenti, che attraverso i quali si compone ulteriormente il paesaggio umano dell'area delle stazioni varesine.



“R2: La stazione è il punto di partenza per... le piazze dello spaccio. L'altra cosa è che anche se magari utilizzano meno i treni, però è rimasta l'abitudine di trovarsi e fare le macchinate e allontanarsi, insomma.

D: C'è tuttora questa cosa?

R1 e 2: Sì

D: È andata a scemare però, mi sembra di capire.

R1: Diciamo che non c'è più lo spaccio alla stazione. Mentre negli anni ottanta, fino a fine degli anni ottanta, lo spaccio era alla stazione e infatti c'era da avere paura. Però, insomma, negli anni ottanta la situazione non era semplicissima, da questo punto di vista. Adesso, ormai da tanti anni non si spaccia più alla stazione. E anzi, proprio per darti un'idea proprio del contesto, difficilmente tu a Varese trovi un tossicodipendente conciato” (VA04)

L'area delle stazioni sembra caratterizzarsi, dunque, non come spazio di presenza stabile di tossicodipendenti – si tratterebbe di un fenomeno appartenente al passato della città – quanto come luogo di riunione per recarsi verso altre città: Gallarate e Milano.

Per chiudere questa rapida ricostruzione, bisogna aggiungere un ultimo elemento che, sebbene non citato dal Patto Locale di Sicurezza Urbana di Varese, individua in maniera più precisa i problemi di criminalità dell'area.

“R2: Mi sono dimenticata una cosa. Le Ferrovie Nord sono uno dei punti di reclutamento della manodopera per l'edilizia, clandestini per l'edilizia.

D: Lo sono tuttora?

R2: Tuttora” (VA04)

In sintesi, la zona della stazione sembra presentare, da un punto di vista urbanistico, un profilo di complessivo degrado: assenza di bagni pubblici, presenza di sottopassi poco utilizzati e in pessime condizioni di agibilità, di aree dimesse e sporche, di edifici dismessi e di zone abbandonate appartenenti alle ferrovie.

Da un punto di vista sociale, invece, i soggetti intervistati descrivono una situazione caratterizzata dalla presenza di gruppi di immigrati che si riuniscono sotto i portici dei grandi magazzini, da quella di soggetti marginali e, sebbene in forma ormai residuale, dal passaggio di tossicodipendenti in transito verso altre città.

Il paesaggio criminale, invece, è determinato dai furti nei negozi appartenenti alle catene nazionali della grande distribuzione, dallo spaccio di stupefacenti (anche se marginale o, comunque, fortemente ridotto rispetto agli anni Ottanta), e infine dal reclutamento di manodopera clandestina in nero. In relazione ai problemi di criminalità della stazione, tuttavia, va tenuto presente che, da un punto di vista quantitativo, la situazione a Varese non sembrerebbe essere particolarmente allarmante.

“Diciamo che negli anni, cioè che Varese è sempre stata un po' particolare, magari questo sarà evidenziato dal confronto con altre città o con altre situazioni. Però Varese è sempre stata una città comunque che ha goduto di un grossissimo controllo da parte delle forze di polizia in generale. Quindi, finiti gli anni ottanta, non più c'è stata, per esempio, la piazza dello spaccio. Cioè, tutta una serie di fenomeni di marginalità e di microcriminalità sono stati abbastanza frammentati sul territorio. Gli unici punti in cui è rimasto un minimo, come dire, di situazioni

che possono creare disagio anche alla cittadinanza, sono state le due stazioni. Però più come situazioni di transito prevalentemente che come situazioni stanziali. E qui ci sarebbe da distinguere tra situazione di pericolosità reale e quella percepita. Perché di fatto anche l'andamento di criminalità ha mantenuto, come dire, un po' gli indici nazionali. Non è stata una situazione particolarmente esplosiva" (VA04)

Anche un altro degli attori che ha preso parte al Patto Locale si esprime nello stesso senso, sostenendo che il problema si colloca soprattutto sul piano dell'insicurezza percepita, non tanto di quella reale.

«D: Quindi, come dire, per quel che riguarda l'atteggiamento della popolazione, lei...?

R: C'è un certo allarme diffuso su cui appunto hanno speculato alcuni mezzi di informazione, alimentandolo ad arte e gonfiando la situazione... Perché se si vanno poi a vedere invece le dichiarazioni ufficiali delle forze di polizia, dico le relazioni annuali che fanno sia il Comandante dei Carabinieri che il questore tutto sommato si dice che la situazione di Varese è una situazione notevolmente meno grave di altre realtà italiane, cioè al di sotto della media italiana, però qui l'allarme sociale è stato particolarmente alimentato» (VA06)

Insomma, sebbene la zona delle stazioni presenti degli indubbi elementi critici, questi si inseriscono in quadro d'insieme, almeno secondo quanto sostengono alcuni degli attori coinvolti nel Patto Locale, che non presenterebbe una situazione allarmante per quanto riguarda i livelli di criminalità cittadina.

### *2.7.2. L'attuazione del PLSU nel quartiere*

Dopo avere delineato i caratteri dell'area interessata dal Patto, l'argomento successivo che va affrontato è quello delle forme della sua attuazione, prendendo in considerazione le azioni che si prevedeva di eseguire nel corso del suo svolgimento.

In proposito, per disporre di un quadro delle operazioni svolte, è utile riferirsi alle priorità individuate dal Patto stesso, che definiscono le tipologie di attività da adottare:

“gli Enti e le Istituzioni sottoscrittori del presente Patto individuano i seguenti temi come prioritari rispetto agli interventi da attuare: - risoluzione delle problematiche relative alla sicurezza delle zone indicate; - azione di prevenzione delle situazioni di disagio sociale e accompagnamento socio-assistenziale, - sviluppo e pianificazione dell'azione di video sorveglianza e monitoraggio del territorio e relativi cablaggi; - miglioramento del contesto ambientale”.

Se si esclude l'ultimo degli obiettivi indicati, che è puramente formale e, al limite, può essere considerato la formulazione riassuntiva degli altri tre, è piuttosto semplice osservare come il Patto preveda un doppio registro di azione.

Da un lato, infatti si individua la necessità di effettuare operazioni di sorveglianza del territorio e contrasto dei fenomeni di devianza e criminalità, dall'altro invece si prevede lo svolgimento di azioni di prevenzione sociale e di assistenza alle fasce disagiate di popolazione che gravitano nell'area delle

stazioni. Rispetto agli obiettivi proposti, che cosa è stato effettivamente fatto nel periodo di svolgimento del Patto?

Per rispondere a questa domanda è opportuno iniziare dai risultati più immediatamente visibili, ossia la videosorveglianza della zona. In effetti, sono state installate delle telecamere all'interno dei sottopassi.

“D: Hanno partecipato al Patto fin dall'inizio anche i soggetti economici presenti sull'area della stazione?

R: No, all'inizio no. Solo in un secondo momento, solo in un secondo momento hanno dato un contributo per quanto riguarda la sistemazione dei sottopassi, è tutto. Inizialmente no.

D: Perché i sottopassi erano di proprietà del Comune?

R: No sono di proprietà privata e quindi ci hanno dato una mano per bonificarli, poi il Comune ha messo le telecamere, loro hanno messo delle porte di sicurezza.

D: Quindi è stato un contributo economico alle spese, diciamo?

R: Alle spese, sì, però in un secondo momento” (VA01)

Il Comune, dunque, con la collaborazione degli esercizi commerciali che si trovano davanti alla stazione delle Ferrovie Nord – UPIM, GS e Euronics, appunto – nell'ambito del Patto ha provveduto ad installare un sistema di videosorveglianza per controllare i sottopassi, mentre i privati provvedevano alle porte di sicurezza.

Dal punto di vista del capitale fisso, l'altro investimento che parrebbe essere stato effettuato in occasione dell'esecuzione del Patto è la costruzione di un edificio nei pressi della stazione delle Ferrovie dello Stato che viene utilizzato, tra l'altro, dalla Polizia Locale come punto di presidio nella zona.

“D: Scendendo dal treno, ho visto che c'era quel caseggiato che costituisce un po' la sede del vostro nucleo di polizia di quartiere. È ancora in servizio?

R: Sì, è occupato da Vigili in pensione.

D: Dall'associazione?

R: Sì l'Associazione Vigili in Pensione. Però c'è anche la biglietteria dell'azienda di trasporto. [...] è un presidio fisso, che faceva parte di quel contesto... di quell'area lì. Un ufficio, un punto di appoggio la sera, la notte, con le telecamere anche installate in zona che venivano visualizzate in ufficio. Quindi era tutto un disegno molto sistematico.

D: È stato costruito grazie anche a questi fondi?

R: In concomitanza con questa iniziativa” (VA01)

Insieme all'installazione di un sistema di videosorveglianza e alla presenza di un edificio che funzionasse come centro di supporto logistico per la Polizia Locale, il locale comando di PL si è impegnato, attraverso il Patto, a rafforzare la propria presenza nella zona delle stazioni, insieme a quella di alcune delle associazioni firmatarie.

“R: Prima erano praticamente finanziati anche i pattugliamenti. [...]

D: Per pattugliamenti si riferisce all'estensione del nastro orario, dei pattugliamenti della Polizia Locale o anche a pattugliamenti delle associazioni?

R: Sì, anche le associazioni davano un contributo. Anche quello. Davano un contributo.” (Responsabile tecnico del Patto)<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Vedi nota 3.

Le associazioni a cui il Responsabile Tecnico del Patto si riferisce sono i Rangers d'Italia e i City Angels. La motivazione del coinvolgimento di queste due associazioni è piuttosto interessante.

“Queste figure ausiliarie della sicurezza, quindi associazioni di vario genere, alla fine, l'opinione pubblica le vede con maggiore favore cioè, mentre il vigile lo vede ancora come quello che fa le multe, purtroppo, il fatto che ci siano altre figure fa intendere che c'è veramente un qualcosa di socialmente utile, non solo punitivo. Quindi queste figure danno una maggiore... non dico sicurezza, che poi non hanno competenze, però... tranquillità al cittadino che c'è un servizio che è fatto per loro, e quindi non per punire, o per sanzionare, o per multare, perché sono figure che non hanno competenze sanzionatorie. Quindi, in questo senso, secondo me è importante... Anche le stesse divise, secondo me, di vario genere, a livello di sicurezza percepita, aumentano la tranquillità delle persone, perché sono divise vivaci, voglio dire, sono di vario genere... per esempio la Protezione Civile dà assistenza in situazioni di emergenza, calamità, quindi, voglio dire, capivano meglio...

D: Indossano un giubbotto di quelli catarifrangenti.

R: Sì. Poi ci sono i Rangers d'Italia, che abbiamo utilizzato... che, praticamente con decreto del Presidente della Repubblica, sono stati istituiti vent'anni fa, forse. Hanno dei mezzi quasi paramilitari, voglio dire, le divise. Però sono dei volontari. E poi anche i City Angels” (Responsabile tecnico del Patto)

La presenza di divise diverse da quelle della Polizia locale, dunque, offre il doppio vantaggio di produrre un'impressione di maggiore sicurezza, insieme ad una sensazione di vicinanza nei confronti della cittadinanza, dato che le associazioni impiegate non hanno facoltà di sanzione. Per quanto riguarda i Rangers d'Italia, sembrerebbe che essi presidiassero la zona il sabato pomeriggio:

“D: Relativamente alla vostra attività nell'ambito del Patto, lei mi ha detto che presidiavate il sabato pomeriggio. Voi avevate un edificio fisico che occupavate?

R: La nostra sede è qui. Noi portavamo la macchina vicino alla stazione.

D: Voi stavate sulla stazione delle Ferrovie Nord?

R: Alla stazione Nord o alla stazione dello Stato e poi la pattuglia girava a piedi nella zona mercatale e nella zona delle stazioni e limitrofi. La pattuglia è di due o tre persone.

D: Il presidio durava da che ora a che ora il sabato?

R: Il presidio durava dalla una e mezza fino alle sei di sera” (Vicepresidente della Sezione provinciale dei Rangers d'Italia)

L'attività dei City Angels, invece, parrebbe si fosse concentrata maggiormente durante la fascia oraria serale.

“D: Ma in zona stazione, i sottopassaggi... operativamente che tipo di orario avevate, in quanti eravate?

R: Usciamo, guardi... facoltativo tutte le sere dalle nove a mezzanotte e dalle undici alle due facciamo. Quando uno ha del tempo che non è stanco alle 21.00 ci si trova, si va in giro fino a mezzanotte, a vedere dove vanno a dormire, che loro vanno a dormire nelle case brutte. Così andiamo là, gli portiamo una coperta” (Presidente dei City Angels Varese)

Oltre ai Rangers d'Italia ed ai City Angels, all'interno del Patto sono stati coinvolti i Servizi sociali del Comune e l'ASL di Varese. Questi ultimi erano presenti, operativamente, nell'area delle stazioni attraverso la Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione – un altro dei firmatari del Patto – che da diversi anni

gestisce alcuni servizi in appalto, su mandato di questi enti. Questa cooperativa, più specificamente, si occupa di tossicodipendenze ed effettua, nella zona che stiamo prendendo in considerazione, un intervento di riduzione del danno attraverso un'unità di strada (ed impiegando, concretamente, un camper).

“Noi quello che facevamo in specifico era un servizio di riduzione del danno, rivolto alle persone tossicodipendenti. Quindi distribuzione di siringhe, preservativi, per prevenire l'HIV nella popolazione dei tossicodipendenti. Di fatto, però, storicamente, abbiamo sempre fatto anche un lavoro di mediazione nel contesto dove stavamo lavorando, perché era una zona dove anche alcolisti, senza fissa dimora bivaccavano. E quindi avevamo anche un'utenza di marginalità varia che accedeva al camper, con altri tipi di bisogni. E da sempre abbiamo lavorato in collegamento con il Servizio Sociale, perché, per esempio, i primi tempi di riapertura del dormitorio, avevamo un canale privilegiato di invio al Servizio Sociale. Se non c'era l'attestazione dell'ultima dimora, dell'ultima residenza a Varese... in teoria se noi comunicavamo al Servizio Sociale che la persona permaneva sul territorio da diverso tempo, come dire... il Servizio Sociale faceva accedere la persona al centro emergenza. Per cui, di fatto era, in parte anche è sempre stato, in parte, anche un lavoro un po' di monitoraggio delle situazioni di disagio che afferivano un po' al circuito delle stazioni. Di mediazione con il contesto, per cui con l'edicola, con il bar, con i viaggiatori, in situazioni magari di risse, piuttosto che cose di questo genere e di eventuale invio ai servizi sociali, assistenziali, sanitari” (Responsabile Unità di Strada)

Per quanto riguarda le attività di prevenzione, il Patto prevedeva anche l'intervento della Fondazione Exodus. La comprensione delle forme di intervento di Exodus a Varese permette di passare alla questione ulteriore che riguarda la durata del Patto e i problemi che si sono avuti nel corso del suo svolgimento. L'attività di Exodus a Varese così ci è stata descritta dalla referente del centro di ascolto che si occupa per la fondazione dei progetti nell'area del Sempione.

“D: A Varese siete andati a lavorare con il contatto dei City Angels?

R: Lo abbiamo stabilito a priori, noi abbiamo delle competenze, i City Angels hanno delle altre competenze. Più sulla sicurezza, noi siamo più sull'educativa. E lì abbiamo capito quanto fosse importante che la rete si espandesse, che non si limitasse, noi, i City Angels, la Polizia Locale con cui tra parentesi abbiamo avuto delle esperienze che non ci aspettavamo, in termini di qualità. Siamo stati molto aiutati, siamo stati molto valorizzati nel nostro ruolo. Questo non ci ha fatti che piacere, ci è servito primo a radicare su un territorio e a conoscere proprio un territorio. Per cui io prendo la cartina di Gallarate e ho dei punti. Cioè io ho una mappatura. Ogni progetto si parte con la mappatura e si rielabora una seconda mappatura. Ma la rielaborazione è un po' il valore aggiunto. Non è nel dire se prima c'erano quattro tossicodipendenti in piazza San Lorenzo, ora ne abbiamo sei davanti alla stazione, ma è nel capire come si muove nel territorio questo”» (Responsabile Centro di Ascolto)

Quello che colpisce di questo testo – che esemplifica l'andamento dell'intervista – è il fatto che, nonostante le domande riguardassero il Patto Locale siglato a Varese, il soggetto si riferisse quasi esclusivamente all'area di Gallarate (dove la fondazione ha la propria sede ed ha effettivamente partecipato a due diversi PLSU negli ultimi anni). In effetti, non è sicuro che Exodus, nonostante la firma del Patto, sia riuscita effettivamente a operare a Varese. Anzi, sembrerebbe che la presenza di Exodus a Varese sia sostanzialmente rimasta sulla carta.

“D: Ecco, ad esempio Exodus c’è ancora? I City Angels sì, me lo hanno detto. Ecco, vorrei capire rispetto alle relazioni avviate che tipo di rapporti sono rimasti.

R1: Exodus non s’è mai visto.

D: Ah, non si mai visto?

R1: No, mai.

R2: Mai visto proprio. Nel senso, ha firmato il Patto però poi non ha più avuto modo, credo, di contattare gli altri firmatari del Patto, piuttosto che di partire con qualche iniziativa sul territorio che aveva un po’ individuato per fare l’attività che doveva fare” (VA04)

### 2.7.3. Le problematiche connesse all’ecuzione del PLSU nel quartiere

Proprio le ultime affermazioni citate consentono di introdurre l’ulteriore questione dei problemi incontrati durante lo svolgimento del Patto.

In primo luogo, va notato che l’attività di coordinamento e condivisione degli obiettivi e delle procedure operative sia stata scarsa, se non addirittura assente.

Alla domanda, infatti, rivolta ai soggetti che hanno preso parte al Patto varesino, relativa alla conoscenza degli altri firmatari e alle forme di collaborazione che sono state avviate, le risposte sono state o del tutto generiche o completamente negative.

“D: Ho visto che tra i firmatari del patto compariva anche la fondazione Exodus e una cooperativa che è la Cooperativa per la Lotta contro l’Emarginazione. Facevano servizio con voi?

R: No, non abbiamo mai fatto servizi insieme. Anche se io conosco bene Don Mazzi che è il fondatore dell’associazione Exodus.

D: Sa se loro avevamo messo degli educatori, degli operatori...

R: Non mi risulta. Mi risulta la presenza di qualche City Angels, ma non di Exodus, non ho visto proprio niente.

D: Glielo chiedevo, siccome c'erano anche loro all'interno, mi chiedevo se oltre il presidio...

R: Non abbiamo collaborato, se è questo che vuole sapere. Non abbiamo avuto occasione di collaborare con loro. Anche se siamo disponibilissimi a collaborare con tutti, intendiamoci” (VA02)

Si tratta di una testimonianza interessante anche per la sua forma espressiva. Come in precedenza, l’effettiva presenza di Exodus *in loco* viene messa in dubbio.

La collaborazione con gli attori incaricati di svolgere un’attività di carattere più propriamente sociale sul territorio è esclusa e anche la presenza dei City Angels di Varese e qualche forma di collaborazione con loro sembrano eventi piuttosto lontani dall’orizzonte di esperienza professionale di chi parla – si noti infatti come la formula “mi risulta la presenza di qualche City Angels” che ha un tono sottilmente dubitativo nei confronti dell’evento.

In ogni caso, anche da altre interviste si ottengono risposte che confermano che fosse scarsa (se non completamente assente) ogni forma effettiva di coordinamento:

“D: Senta, nel Patto Locale c’eravate voi, c’erano i Rangers d’Italia, c’erano una serie di altre associazioni, ho visto i Servizi Sociali. Che tipo di coordinamento c’era?

R: Tra noi e loro?

D: Sì, tra voi e le associazioni che ho visto lavorare. Come eravate organizzati, insomma?

R: Noi ci siamo mossi sempre da soli, però ho capito che anche gli altri fanno la loro parte. Allora mi sono avvicinato a qualche associazione. Di conseguenza è nata la fiducia e poi anche una piccola collaborazione. Tanto è vero che con i Servizi Sociali, con il Banco Alimentare son tutte conquiste che abbiamo fatto” (VA03)

Anche in questo caso l’intervistato afferma di essersi mosso in solitudine e, se deve citare qualche organizzazione con cui si svolge un lavoro comune, si riferisce ad un ente che non è neppure tra i firmatari del Patto: il Banco Alimentare.

Se si considera il Patto nel suo insieme, dunque, sembrerebbe che collaborazioni effettive tra i diversi firmatari non ce ne siano mai state – o se è capitato, è successo in forma occasionale.

“Invece poi c’è stato un pezzo di lavoro un pochino più strutturato con i City Angels, perché i City Angels ci chiedevano un... li abbiamo incontrati due o tre volte, tra l’altro, insieme al Dipartimento per le Dipendenze” (VA04)

Oltre alla mancanza di una concreta collaborazione tra i firmatari del Patto, l’altro elemento che pare imporsi all’attenzione è la spaccatura delle attività in due tronconi, quello della sicurezza e della prevenzione sociale. In effetti, il Responsabile tecnico, interrogato su quali fossero i partner del Comune nell’esecuzione del Patto ricorda precisamente soltanto le associazioni il cui intervento si definisce maggiormente in termini di contrasto dei fenomeni di criminalità e di devianza.

“D: Quali sono state poi alla fine le associazioni che hanno partecipato?

R: Sono queste qui. Sono stati i City Angels, i Rangers d’Italia e poi noi. Quindi eravamo queste figure prevalentemente. Poi c’era anche un nucleo ecologico, un nucleo di vigilanza ecologica, tipo guardie ambientali, guardie giurate ambientali” (VA01)

A proposito di queste affermazioni, poi, va notato che nel Patto non c’è alcun nucleo di vigilanza ecologica, perché i Rangers d’Italia sono l’associazione che per statuto svolge questi compiti. A testimonianza dell’assenza di un quadro unitario di azione nell’ambito del Patto, testimonierebbe il fatto che la memoria, da parte del Responsabile tecnico, delle attività sociali previste è piuttosto vaga.

“Infatti con i Servizi Sociali avevamo fatto degli incontri al Pirellino e avevamo coinvolto anche i Servizi Sociali. Quindi era interessante anche quello, perché anche delle associazioni...

D: Del Comune di Varese?

R: Del Comune, sì. Anche i Servizi Sociali avevano messo in campo una associazione, adesso non mi ricordo bene quale, comunque con cui già collaboravano.

D: Per il recupero sociale dei soggetti marginali?

R: Sì. Anche loro hanno messo in campo” (VA01)

La dimenticanza degli altri firmatari nasce probabilmente dal fatto che in effetti non c’è stato alcun incontro con i soggetti che svolgevano una attività di carattere socio assistenziale.

“D: Per cui, scusate, in fase avvio Patto, voi la Polizia Locale non l’avete vista...

R: No. [...]

D: Nel senso che l'interfaccia erano i Servizi e siete stati contattati da loro. Ho capito bene?  
R: Sì." (Responsabile Unità di Strada)

Il coinvolgimento dei Servizi sociali del Comune e dei soggetti che, a diverso titolo, svolgono una forma di lavoro sociale sembra avere avuto soprattutto un carattere formale.

“R: ...mi pare di ricordare era stato un po' il promotore di questa ricerca di sinergia tra i diversi di partner, e aveva sottoposto uno schema tipo di Patto che poi era stato sottoscritto anche da noi. Sostanzialmente noi abbiamo partecipato a 2-3 riunioni, abbiamo messo la firma, ed è finito tutto lì... Nel senso che poi dopo si è sviluppato essenzialmente come azione di polizia, il coinvolgimento dei servizi sociali è stato solo sul... diciamo... formale.

D: Nel senso di una scelta che è partita diciamo dall'Amministrazione Comunale, un contatto diciamo dall'alto, verticale?

R. Sì.

D: Ho capito. Visto che comunque nel Patto sono presenti anche altri attori, lei non pensa che questo tipo di coinvolgimento sia stato esteso anche agli altri attori?

R: Penso di sì, però sinceramente noi siamo stati coinvolti più che altro a livello così informativo all'inizio, informativo e formale. Ma poi, un po' come interlocutore rispetto al privato sociale che opera nel settore, associazioni, cooperative sociali che appunto hanno dei presidi di contatto con persone in condizione di marginalità.” (Dirigente Servizi sociali)

L'unico momento in cui tutti i soggetti coinvolti si sarebbero incontrati e visti in faccia, secondo una testimonianza, sarebbe stato quello della firma del Patto.

“D: E gli altri [li avete visti]?

R: La ASL [il Servizio Dipendenze]... gli altri no.

D: Mai?

R: Mai visti. Ma non è mai stato riconvocato questo tavolo. Cioè questo tavolo...

D: Mi aiuta a capire?

R: Il tavolo dei firmatari, a parte quando ci siamo visti per firmare, che c'erano poi anche i rappresentanti legali, perché io non lavoro, non ho mai lavorato con il Direttore Generale dell'ASL, per capirci, no. Ma con il suo referente in un servizio specifico. Tutti gli altri non sono mai più... cioè non è mai più stato riunito questo comitato, diciamo, questo gruppo di coordinamento. Ci sono state delle attività sparse qua e là” (VA04)

Insomma, un primo problema che il Patto ha incontrato nel proprio svolgimento è stato quello dello scollamento tra le sue diverse componenti che, benché abbiano svolto singolarmente delle attività nella zona delle stazioni, non hanno mai avuto a disposizione un tavolo di coordinamento.

Oltre a ciò, va anche segnalato che il Patto, che avrebbe dovuto avere una durata biennale (dal giugno 2005, quando fu firmato il documento, al 2007), sembrerebbe essersi esaurito prima. Questo sia per problemi specifici dell'amministrazione varesina – una crisi di giunta – sia per l'impossibilità di attingere dalla Regione finanziamenti per la parte in spesa corrente.

“D: Ecco, rispetto alla fase iniziale della sottoscrizione del patto, questi obiettivi sono stati perseguiti lungo tutto l'arco o c'è stata una ridefinizione di questi obiettivi.



R: No, mi sembra un biennio durava inizialmente, c'è stata una piena condivisione. Nel biennio c'è stata una piena condivisione, poi è chiaro che... dopo due anni c'è stato un avvicendamento anche politico.

D: Rispetto all'assessore, alla giunta?

R: Sì anche al Sindaco stesso, diciamo. C'è stato un commissariamento del Comune che è durato sette o otto mesi. Quindi è chiaro che c'è stato uno sconvolgimento anche politico. Non è cambiato lo scenario, nel senso che il sindaco è sempre, diciamo, della stessa parte.

D: [...] Ecco, rispetto a un cambio di giunta, come lei mi dice anche – di assessore, poi tra l'altro – nel settore di sua competenza, che tipo di influenza ha questo, rispetto poi alle azioni che concretamente vengono svolte?

R: Il fatto di capire il senso di questo istituto, di questo Patto, di questa iniziativa, con tutte le altre cose. [...] Quando c'è un avvicendamento, bisogna recuperare un po' il terreno, quindi son tante le cose sul tappeto. È chiaro che quando c'è un cambio di gestione, ci vuole anche un tempo fisiologico di avvicendamento, di presa di possesso della nuova situazione. In più il commissariamento è durato un bel po' di mesi, insomma.

D: Ecco, in questo caso in particolare rispetto dal Patto Locale di Sicurezza Urbana, ci sono state delle conseguenze dovute all'avvicendamento politico e quindi magari al cambio di personalità per quanto riguarda l'assessore alla sicurezza, oppure non ci sono state ricadute?

R: No, direi che dopo ci sono state ricadute quando sono stati tolti i finanziamenti sulla parte corrente, cioè c'è stato... Prima erano praticamente finanziati [...] anche i pattugliamenti. Poi a un certo punto la Regione – non è per capriccio, ha avuto forse dei problemi anche con la Corte dei Conti – insomma, da un certo punto in poi sono stati finanziate solo le spese in conto capitale, acquisto di telecamere, non più pattugliamenti.

D: E quello non è stato più possibile farlo?

R: No, perché la Regione ha vietato forse perché ci sono stati problemi anche di natura contabile, cioè anche la Corte dei Conti..." (VA01)

La citazione è lunga, ma indica quali siano stati i problemi incontrati durante il suo svolgimento. In effetti, da questa testimonianza, non è possibile capire con chiarezza se il Patto sia arrivato alla sua fine naturale. Ciò che si può dire con sicurezza, nonostante l'intervistato in proposito esprima pareri non univoci, è che nel corso della sua esecuzione c'è stata una sorta di estenuazione delle attività svolte. Tutto ciò sembrerebbe essere stato favorito in parte da una crisi di giunta, dovuta alle dimissioni del Sindaco di Varese nell'ottobre del 2005 (decisione che portò poi allo svolgimento delle elezioni amministrative nel maggio 2006) e in parte alla decisione della Regione di finanziare soltanto la parte di spese in conto capitale. Venendo meno il finanziamento regionale, le attività del Patto sono proseguite, ma in maniera ridotta.

“D: Mancando il cofinanziamento regionale, il Comune di Varese ha supportato da solo, oppure si è deciso a quel punto di soprassedere?

R: No, in quel caso lì si è mantenuto il servizio, però in minor...

D: ...con un minor peso anche sulle casse del Comune?

R: Sì” (VA01)

#### *2.7.4. Le conseguenze localmente prodotte dall'applicazione del PLSU*

Infine, consideriamo ora gli effetti che il PLSU ha prodotto nell'area varesina. Gli attori intervistati parlano di risultati positivi del Patto, anche se, a dire il vero, si tratta di dichiarazioni abbastanza generiche.

“D: Rispetto agli obiettivi che avevamo ricordato prima, dovendo fare un bilancio poi ex post di quello che si è riusciti a fare, secondo lei in che misura sono stati raggiunti questi obiettivi?”

R: In misura considerevole, perché la presenza era sotto gli occhi di tutti, era continuativa, estesa. Quindi, tutti ad alto livello sono stati fatti. I resoconti abbiamo fatto, tutti, di servizio, sia noi che anche le associazioni” (Responsabile tecnico del Patto)

“D: Da questo punto di vista [della presenza di extracomunitari e microcriminalità] il Patto Locale che i Rangers d'Italia hanno firmato è stato uno strumento utile?”

R: È stato positivo, ma questo soprattutto a detta dei commercianti, della Polizia Locale e delle istituzioni” (Vicepresidente della Sezione provinciale di Varese dei Rangers d'Italia)

“D: Ha visto delle trasformazioni? Come dire, quell'area è diversa rispetto a quando avete iniziato a lavorarci come City Angels Varese?”

R: È diversa perché adesso si conosce l'area. Certamente la quantità di persone aumenta sempre. Li fanno arrivare, arrivano; però la zona è vista in modo diverso perché comunque è conosciuta, comunque ci siamo noi, c'è la Polizia, c'è la Polizia Locale. È diventata un territorio anche delle istituzioni. Quindi è cambiata certamente.

D: Secondo lei perciò c'è una percezione di maggiore sicurezza?

R: Sì” (Presidente dei City Angels di Varese)

Il miglioramento in termini di sicurezza dell'area è dunque riconosciuto dai diversi attori coinvolti nel Patto. Ciò che resta poco chiaro è se questo cambiamento sia dovuto effettivamente al Patto o se il Patto non sia stato altro che il contenitore formale di attività che sono state avviate in occasione della sua firma e sono poi proseguite autonomamente.

Per quanto, invece, riguarda la parte sociale del Patto, esso non avrebbe fatto altro che suggellare attività già presenti sul territorio, che poi sono proseguite indipendentemente dall'esaurimento del Patto stesso.

“D: Rispetto alle cose che ho trovato scritte nel Patto e rispetto alla misura in cui voi eravate inseriti, gli obiettivi sono stati raggiunti o non raggiunti?”

R: Allora quello che riguarda, diciamo, la parte sociale, si faceva prima della firma del Patto e si è continuato a fare dopo. Per cui l'aggancio di persone senza fissa dimora... il contenitore del Patto doveva essere il valore aggiunto, nel senso che avrebbe dovuto coordinare effettivamente e strutturare degli interventi migliori su quell'area. Perché, di fatto, c'erano già delle cose, continuano ad esserci, dal punto di vista sociale, ci sono sicuramente interventi repressivi che si collegano solo nell'informalità” (VA04)

Anche relativamente alla creazione di nuove reti relazionali tra i diversi attori che agiscono sul territorio delle stazioni di Varese, sembrerebbe che il Patto non abbia funzionato come un meccanismo di promozione di nuove convergenze funzionali, ma come un pretesto per avviare o consolidare una serie di rapporti a livello informale.

“D: Che tipo di processo è stato? Lineare, non lineare?”

R: E' stato, dal mio punto di vista, come una meteora che arriva che, come dire, provoca dei cambiamenti, ma non dei cambiamenti strutturali. Nel senso che per gli obiettivi del Patto, come processo di lavoro che si sarebbe dovuto attivare come un contenitore istituzionale, il

processo non è neanche iniziato... Dal punto di vista, però, della ricaduta di alcune relazioni che si sono attivate in via informale o per una... come dire, magari anche con il pretesto dell'esistenza di un patto su cui non si è mai lavorato, ha avuto un esito positivo. Nel senso che la Polizia Locale... se l'Assessore alla Sicurezza non si fosse collegato con l'Assessorato al Servizio Sociale per la questione delle stazioni, probabilmente non avremmo un rapporto con la Polizia Locale così strutturato. Però l'assessore non l'ha fatto sul patto della sicurezza. Però l'oggetto di lavoro è quello, ok? Quindi paradossalmente un processo di relazioni tra attori che insistono sul quel territorio a prescindere dall'esistenza di un patto. E in questo momento è istituzionalmente fragile. Perché non c'è, come dire, una volontà di concertazione, di progettazione di quel territorio" (VA04)

In questo caso, il giudizio dell'intervistato sul Patto è drastico. Le azioni e il sistema di relazioni presupposto dal Patto non si sono mai messi in movimento, ed i rapporti tra operatori della sicurezza e dell'assistenza nell'area della stazioni sono nate in base ad un dispositivo su cui non si è mai lavorato.

### 2.7.5. Conclusioni

In conclusione, nell'area della stazione sono state attivate una serie di attività che la rendono un area densamente popolata sia da professionisti che da volontari della sicurezza e dell'assistenza: in diversi momenti sono presenti in loco pattuglie dei City Angels, macchine dei Rangers d'Italia, un camper per interventi a bassa soglia di prevenzione della tossicodipendenza, unità della Polizia Locale, oltre quelle della Polizia di Stato e dei Carabinieri.

Tuttavia, non sembra che il Patto Locale di Sicurezza Urbana sia riuscito a produrre un effettivo coordinamento tra gli attori che sono stati coinvolti nella sua formulazione, né a imporsi come effettivo strumento di *governance* del territorio, nella misura in cui le attività promosse appaiono in larga misura come frutto di disposizioni arrivate dall'alto, senza alcun tipo di concertazione e discussione con gli attori presenti nel contesto locale, o come semplice inquadramento di attività già presenti sul territorio all'interno di una differente cornice istituzionale, quella appunto del PLSU. Oltre tutto, le azioni intraprese, pur avendo conseguito (stando alle parole dei soggetti intervistati) alcuni degli obiettivi prefigurati, si sono svolte in assenza di una partnership continuativa e concertata, ma sulla scorta di un'iniziale ripartizione di compiti che più si addice a strumenti di altra natura (convenzioni di servizio), piuttosto che a strumenti di promozione della *governance* locale come i PLSU.

## 2.8. PLSU Castel Goffredo: le esigenze di sicurezza in un contesto provinciale

Come si differenziano le esigenze di sicurezza che vengono percepite dalla cittadinanza di un contesto rurale da quelle squisitamente urbane? Come può trovare applicazione uno strumento di *governance* partecipativa, quale il patto

locale, in un ambito ristretto, in cui i legami sociali sono favoriti dalla prossimità e dal numero esiguo degli abitanti? Questi interrogativi sono alla base della nostra analisi di caso del patto locale di sicurezza urbana del comune di Castel Goffredo, in provincia di Mantova.

### 2.8.1. Le esigenze locali da cui il PLSU è scaturito

Il patto viene siglato il 24/3/2005, con decorrenza dal 1 aprile 2005 e validità sino al 28 febbraio 2006.

Le motivazioni di sicurezza addotte dal patto sono molteplici: *«Il comune di Castel Goffredo presenta problematiche sociali, di convivenza e infrastrutturali, che creano allarme e insicurezza negli abitanti, tali da consigliare l'attuazione di interventi integrati rivolti alla sicurezza e alla assicurazione».*

e, ancora:

“Si intende intervenire nella fascia preadolescenziale (10-16 anni) che risulta coprire circa il 7% della popolazione complessiva. La motivazione di tale scelta deriva da un contesto sociale caratterizzato, negli ultimi anni, da sempre più ricorrenti eventi di microcriminalità, in particolare in luoghi pubblici. (quali ad es. le scuole, la palestra, ecc.) a carico dei giovani. Da segnalazioni risulta essere sempre più ricorrente l'utilizzo di sostanze stupefacenti in età scolare. L'alto tasso d'immigrazione e la forte presenza di diverse culture sul territorio complicano ulteriormente la realtà sociale caratterizzata dalla presenza di ragazzi di “seconda generazione” con forti problematiche legate alla doppia appartenenza culturale (EXTRACOMUNITARI REGOLARI: NR. 1.193 – TIPOLOGIA:38 NAZIONALITA')<sup>21</sup>.

Allarmi derivano inoltre dalla scuola, dove il fenomeno del “bullismo” ed i casi di teppismo risultano sempre più numerosi, soprattutto alla scuola media: i ragazzini crescono convinti che al sopraffazione sia vincente; la cultura dominante propone sempre più modelli che enfatizzano i ruoli dei poteri piuttosto di quello del valore” (Testo del Patto locale – Comune di Castel Goffredo)

Il patto prevedeva, inoltre, un elenco dettagliato delle problematiche di sicurezza a Castel Goffredo:

- “Presenza di numerosi anziani ultra sessantacinquenni, soli e a rischio di emarginazione
- Presenza di giovani a rischio di emarginazione e devianza sociale
- Difficoltà di integrazione degli stranieri
- Danneggiamenti all'arredo urbano
- Atti di vandalismo e bullismo
- Furti e truffe, in modo particolare ai danni delle persone anziane
- Presenza, nella zona prospiciente la chiesa e la biblioteca comunale, di gruppi di giovani la cui esuberanza è spesso fonte di disturbo
- Inosservanza delle regole della circolazione stradale, in particolare il transito di ciclomotori condotti dai ragazzi
- Contenitori della raccolta dei rifiuti spesso in cattivo stato a causa di danneggiamenti
- Presenza di alcune zone abitate da stranieri irregolari, che le utilizzano come ricovero di fortuna” (Testo del Patto locale – Comune di Castel Goffredo)

Le questioni descritte dal testo del patto hanno trovato spesso riscontro nelle

---

<sup>21</sup> La popolazione totale è di 11.350 abitanti.

parole degli intervistati, che riprendono molti dei punti elencati in precedenza, sebbene la percezione dell'insicurezza, venga spesso ridimensionata rispetto al contesto.

I problemi citati in modo esplicito sono stati:

#### **a) furti e microcriminalità**

“D: Ma se dovessimo pensare a dei problemi in concreto, che cosa le viene in mente?”

R2: Mah, il problema concreto. Ci son stati chiaramente un aumento, in questi 10-15 anni, di furti, furti in abitazioni, no? E questo, chiaramente, anche nel settore diciamo pubblico ha accresciuto l'insicurezza. Ma, aldilà di questo, quindi, c'è un'attività, un tentativo di partecipare a far sì che si possano organizzare comunque degli interventi, i cosiddetti inserimenti, o relazioni chiaramente tra chi è nuovo e chi, invece, è del territorio. E quindi si sono fatte attività anche di aggregazione con soggetti appunto diciamo cosiddetti appartenenti all'area extracomunitaria eccetera.”

#### **b) truffe agli anziani e isolamento sociale**

“D1: Ci sono anche truffe agli anziani?”

R: Sì, ci son state anche quelle.

D1: Che tipo di truffa?”

R: Le famose truffe dell'operaio dell'Enel che dice “devo entrare in casa sua”, o quello della, non so, dell'assicurazione, oppure, quelle purtroppo classiche. No, quello lì, quello dell'Enel me lo ricordo perché una signora infatti ci ha chiamati subito: “Questo signore dice di essere dell'Enel o della tal ditta”. Io faccio, infatti ho detto “Signora lo tenga lì fuori dalla porta e dica che ‘un attimino che le apro, faccio fatica’” e io chiamavo e mi davano conferma, “sì è vero”, ok? Quindi, e lo faceva entrare, però può capitare il contrario. Sennò gli chiedevo, “Chiedetegli il tesserino di riconoscimento”, “chiedetegli questo” a loro richiesta, loro se andavano”

Il tema viene ripreso poi successivamente, e declinato come una questione di isolamento degli anziani e, più in generale, delle fasce deboli:

“in una situazione come quella di Castel Goffredo dove la maggior parte della gente riesce ancora a lavorare, per cui mentre gli adulti lavorano, cosa fanno gli anziani, cosa fanno i giovani? E quindi si è voluto intervenire proprio, proprio in questi ambiti. Poi, grossi problemi, ripeto, grossi grossi, non ce ne sono, tutt'al più i ragazzini magari alle medie quando sono liberi di... di girare sul territorio ma col motorino, ma con la bicicletta se non hanno un controllo magari possono essere... possono fare forse qualche marachella in più, ecco”

#### **c) spaccio di stupefacenti**

“C'era stato qualche tempo fa un, proprio è stato beccato uno che la spacciava, cose varie, che è stato già in galera e ha già scontato anche la galera, per cui è tutto a posto, ma è stato un caso fortuito, c'era uno che te la vendeva in casa, quindi non la faceva neanche qua, la vendeva in casa e c'era questo giro, tra l'altro era stato trovato dai carabinieri, neanche penso, della, del nucleo investigativo di Mantova, perché da là erano riusciti a trovare questo giro di, dico, poi si conta su, son quelle cose non è che ogni giorno ho beccato a Castel Goffredo questo per la droga, questo, no, questo vi posso assicurare che non, cioè per fortuna conosciamo questi livelli, ma a Castiglione di più, ma neanche, perché anche lì ne è girata negli anni '60, ma adesso vi dico, tutti i morti che ci son stati per droga, per eroina, Castiglione anche lì il centro, perché essendo lì, è collegato al lago, Brescia, veronese era il polo ci sono tanti tanti tanti

ragazzi son morti, sia della mia età che più vecchi, per eroina, per overdose di eroina, adesso non ne senti più neanche quelli, ci sono ancora ma però qua non è il caso”

Lo spaccio descritto è prevalentemente un piccolo spaccio di droghe “leggere”, che coinvolge soprattutto la fascia giovanile della popolazione:

“No, lì, era, era, era fumo, era, l' non erano sostanze, ancora, era fumo. O meglio, noi non abbiamo trovato pastiglie o altro, o altro...altre cose. Abbiamo visto e ne abbiamo discusso, ne abbiamo parlato, abbiamo capito che fra di loro cominciava a girare questa e qualcuno di loro già cominciava a diventare già un piccolo spacciatore, diventare. Altri, per esempio, piccoli furti, voleva dire rubare una bicicletta o un motorino. Due ragazzi...una ragazza, in modo particolare, aveva rubato un motorino, ma lei rubato, per lei non aveva un grande senso rubare, nel senso che lei diceva che secondo lei aveva fatto una cosa normalissima; un altro ragazzo aveva rubato una bicicletta, insomma erano tutti piccoli episodi, cioè non sono cose eclatanti, però anche l'età di questi ragazzi è comunque un'età, un'età molto bassa.”

#### **d) bullismo e comportamenti antisociali**

La problematica del bullismo trova ampio spazio nei racconti degli intervistati, che riportano spesso i medesimi episodi che hanno segnato l'immaginario collettivo:

R1: i bulletti quello sì, quelli ce ne sono...

D1: Chi sono i bulletti?

R1: mhm? Sono i tredicenni...

D1: Che tipo di problemi possono creare?

R2: eh, quali...

R1: Sa come li chiamano qua? Quando c'è stato appunto quel periodo che c'erano questi ragazzini che facevano gli sbruffoni? Li chiamano in dialetto i “Pistapoccie” [risate, NdT] Ecco, lo sai, sai la traduzione?

D1: Vuol dire?

R1: Le poccie sono le pozzanghere, non... alla fine non sono niente, erano ragazzini di 13, 14 anni, non è che facevano atti tali da denuncia, cioè facevano un po' gli spacconi, i bulletti così, ma niente di che, o minacciavano gli amici di 12, 13 anni. Dopo si son beccati quei 2-3 che facevan casino e basta, si è sistemata la cosa”

“C'erano stati atti di vandalismo, vandalismo che vuol dire dal...dall'andare sui muri a scrivere, a scrivere delle cavolate, che facessero richiamo una volta a Hitler, un'altra volta Mussolini, un'altra volta a un'altra diciamo ideologia di qualsiasi tipo, e quindi danneggiamenti di tipo...Altri problemi sono i furti, quindi 'sti ragazzi erano dediti a rubare, rubare, i ragazzi di cui abbiamo parlato hanno...erano abituati spesso a scuola ed erano stati denunciati dagli stessi insegnanti perché rubavano i portafogli. Altri danneggiamenti come le ho detto prima di vario genere, quindi si divertivano in questo caso avevano spaccato un – mi passi questo termine – avevano rotto un condizionatore del valore di...era un condizionatore molto grosso, di una palestra, più di 3000 euro era, insomma un danno piuttosto enorme. L'altro problema era per i ragazzini un pochino più grandi – terza media, prima superiore – già problemi di spaccio, piccolo, piccolissimi, però i primi, le prime avvisaglie...”

“il problema era quello di creare delle situazioni di aggancio per alcuni perché alcuni di questi ragazzi passavano a fare – mi passi anche ora questo termine – delle cazzate, cazzate che si scontrano con il viver civile, quindi andare in giro, andare nei negozi a rubacchiare, quindi erano stati espulsi dai negozi allora a sc...: diversi di questi ragazzi, non tutti, però alcuni di questi ragazzi hanno problemi con la scuola, problemi con la scuola vuol dire essere un po'

emarginati dal mondo scolastico, vuol dire questi ragazzi non potevano andare più in...in biblioteca non li volevano più, perché? Perché facevano casino. In alcuni negozi non li volevano più, non li volevano perché andavano e rubacchiavano, allora cosa facevano? Si destreggiavano per le vie del paese a disturbare, a creare scompiglio davanti magari ad un negozio, davanti al cinema cioè, si mettevano in alcuni posti e qua cosa facevano, creavano disturbo, disturbo alto, fino a quando non si mettevano appunto nella condizione, fino a quando si mettevano nella condizione di commettere dei reati veri e propri, perché un conto è disturbare, un conto è fare, danneggiare, delle pubbliche, dei contesti privati e pubblici, insomma una casa imbrattata con delle scritte, li hanno scoperti, e son stati del...come si dice...delle conseguenze anche a livello economico piuttosto elevate, perché... son dovuti intervenire gli avvocati eccetera, eccetera, insomma, tutta una serie di soluzioni non tanto simpatiche. Però, particolari specifiche rispetto ad altri paesi non credo, insomma, non mi sembra...cioè non mi sento di dirlo, ecco, non..."

### **e) mancata integrazione delle seconde generazioni di migranti**

Castel Goffredo viene descritto come un contesto a forte sviluppo industriale, caratterizzato per la produzione su larga scala di calze e collant per signora. Il mercato viene spartito tra le imprese storiche dei locali e i nuovi laboratori cinesi, che, a causa della competizione lavorativa, hanno suscitato malcontenti anche sul fronte dell'integrazione.

"Come sicurezza [i problemi] sono quelli che credo abbiano tutti i territori che hanno chiaramente una crescita demografica piuttosto notevole. Una media di 300 abitanti in più all'anno, su un paese che è partito con 9000 abitanti nel 1995, circa, adesso siamo al 2008 siamo a più di 11600 abitanti, e questo vuol dire che c'è stata una forte immigrazione, soprattutto non solo di persone che vengono dal Sud Italia, ma anche dal punto di vista per quanto riguarda gli extracomunitari, per i cosiddetti laboratori. Dove, come in tutte le situazioni in cui c'è attività soprattutto di basso spessore professionale, è chiaro che vengono richiamati manodopera, soprattutto, che ha un costo tutto sommato basso"

Il tema della connessione tra lavoro-manodopera-migrazioni viene ripreso anche da un secondo intervistato:

"Castel Goffredo è un paese dove appunto c'è, è richiesta almeno [sorridente, NdT], adesso un po', il settore della calza è un po' in crisi, però c'è necessità di manodopera, quindi c'è immigrazione, sia dal sud Italia piuttosto che dall'estero, quindi oggi ecco poi anche questo fenomeno è da gestire. Questa è una realtà che ormai ci si muove in questo senso, la popolazione di Castel Goffredo aumenta proprio perché c'è questo fenomeno dell'immigrazione."

Un altro intervistato esprime in maniera ancor più colorita il proprio disappunto:

"è brutto dirlo, ma quando si va in piazza, la domenica qua in piazza, ultimamente, non vedi, cioè i post... no, vedi solo loro, perché si vede che lavorano tutta la settimana, è un modo per trovarsi tutti insieme. Anche certi che dicono "aghé sül lür, ghé sül lür in piazza", cioè non c'è più nessuno"

Nonostante quest'ampia narrazione di problematiche, i cittadini intervistati sono peraltro consapevoli che le questioni vadano relativizzate al contesto, sostanzialmente tranquillo, in cui vivono:

“diciamo che Castel Goffredo, a livello proprio di..., di sicurezza, relativa all'incolumità della persona non ne ha di grossi problemi per fortuna, anche perché, voglio dire, non ci sono tantissime segnalazioni da questo punto di vista. Il problema più grosso è rappresentato dal fatto che c'è una buona popolazione di giovani, una buona popolazione di anziani, tant'è vero che quando abbiamo fatto il progetto avevamo fatto anche delle, delle statistiche della popolazione, e l'incidenza che, della popolazione giovanile e della popolazione degli anziani rispetto al totale della popolazione. [...]in una situazione come quella di Castel Goffredo dove la maggior parte della gente riesce ancora a lavorare, per cui mentre gli adulti lavorano, cosa fanno gli anziani, cosa fanno i giovani? E quindi si è voluto intervenire proprio, proprio in questi ambiti. Poi, grossi problemi, ripeto, grossi grossi, non ce ne sono, tutt'al più i ragazzini magari alle medie quando sono liberi di... di girare sul territorio ma col motorino, ma con la bicicletta se non hanno un controllo magari possono essere...possono fare forse qualche marachella in più, ecco”

“ecco, grossi problemi di disagio giovanile, che io, da quello che so io, non...non ne abbiamo, perché a livello sociale poi intervengono nei vari settori dei minori, dei disabili, degli anziani, però intervengono più che altro a livello di assistenza, non so il disabile ha bisogno di un certo tipo di assistenza, l'anziano ha bisogno della, dell'assistenza domiciliare se è da solo, di essere inserito nelle strutture, se ha de...de...dei limiti fisici, eccetera, eccetera. Però ecco diciamo che è stato fatto questo intervento più che altro per potenziare le associazioni che ci sono sul territorio, che intervengono sia in campo di anziani che, degli anziani, che nel campo dei giovani, quindi per poter dare anche a loro un contributo o quant'altro”

Anche il tema dell'immigrazione, che coinvolge e infervora i discorsi dei cittadini, viene ridimensionato da altri intervistati:

“Mah, forse parlare di integrazione al 100% no, non c'è a Castel Goffredo come non c'è... cioè come non esiste penso in molti altri paesi. Dopo d'altro canto queste persone vengono chiamate anche per un discorso lavorativo, quindi forse si integrano più in un contesto lavorativo che sociale in quanto tale, questo sì”

In questo quadro generale, e a fronte di queste differenti (per complessità ed entità) problematiche, si è sviluppato il progetto di Patto Locale di Sicurezza Urbana (PLSU).

### *2.8.2. L'attuazione del PLSU nel contesto locale*

Il 24/03/2005, con deliberazione della Giunta Comunale n°55, è stato approvato il PLSU di Castel Goffredo. Il patto è stato il risultato di una serie di concertazioni e incontri promossi dall'allora assessore, dalla responsabile del Comune per il settore A. AA. GG. e dalla responsabile del settore Socio- Culturale, che hanno ricoperto il ruolo dei proponenti.

Il patto nasce per le seguenti ragioni:



“D: A livello di amministrazione c'erano a disposizione una serie di strumenti di intervento, come i progetti di sicurezza i contratti di quartiere, le convenzioni con gli attori...Come mai è stato scelto il patto locale? Ai tempi, nel 2005, come siete...?”

R: No beh, noi siamo, abbiamo scelto quello perché la legge regionale consentiva proprio di, il finanziamento attraverso il patto locale, perché adesso, non ricordo male, ma è proprio la legge regionale specifica, la 3 se non ricordo che interviene proprio sul patto locale, e siamo intervenuti in questo senso perché tutto sommato insomma non è stato poi così difficile, in quanto, come dicevo prima, il comune... già..., come dire..., ha degli accordi... comunque, strategicamente interviene coinvolgendo le strutture che operano sul territorio. Questa cosa non ha fatto altro che consentire di mettere per iscritto tutta una serie di accordi che magari rimanevano a livello verbale piuttosto che, e ha anche consentito all'amministrazione di dare anche delle risorse, sia alla scuola, perché ne son stati dati diversi, cioè credo che la scuola media è quella che ha beneficiato del maggior contributo per poter fare questi progetti per i giovani ma anche per gli stranieri, perché adesso non ricor...se non ricordo male c'era anche un progetto per l'alfabetizzazione, per l' integrazione dei ragazzi extracomunitari, che magari la scuola già fa, perché noi facciamo già interventi nell'ambito del diritto allo studio, ma queste risorse ci han consentito di intervenire di più. Noi, ancora oggi poi, le nostre cose da questo punto di vista le facciamo, però le risorse non sono tante, ci è dispiaciuto che la regione, nell'ambito del... del... della scelta della destinazione dei finanziamenti non tenga più conto di questi interventi ma si limiti solo a quelli strumentali, perché, ripeto, una volta che un corpo, un servizio si è dotato...”

La questione dei finanziamenti risulta particolarmente rilevante, al punto da essere ripetuta anche in una seconda intervista:

“Aveva appunto, conosceva, in particolare appunto la responsabile, la collega [...] conosceva la normativa, aveva chiesto appunto anche la nostra collaborazione e poi, c'era la possibilità di un finanziamento, e logicamente anche questo aiuta nel momento in cui si vogliono avere sottoscrivere dei progetti”.

Sebbene la motivazione strumentale e il fine finanziario siano esplicitamente dichiarati tra le ragioni del patto, non è questa l'unica logica sottesa alla stipulazione dello stesso:

“D: Ma, quindi possiamo dire che il patto diventi un'occasione per fare nuove cose o è un modo per normale insomma, per mettere su carta delle attività già presenti?”

R: No, è stato diciamo un modo per mettere su carta delle cose che c'erano ma comunque di ampliarle, migliorarle, definirle in maniera più chiara, perché ovviamente poi essendoci l'intervento della regione che finanzia, bisognava comunque metterle e renderle in maniera chiara, cioè, perché altrimenti poi diventa difficile capire cosa deve fare il Comune, cosa devono gli altri attori delle convenzioni e in che modo la Regione deve intervenire con il finanziamento”.

Nelle parole degli attori coinvolti, emerge come il patto sia stato comunque un momento di bilancio, riflessione e confronto tra le realtà esistenti, un pretesto, forse, per mettere in rete e potenziare le comunicazioni tra pubblico e privato sociale, tra sfera squisitamente deputata alla sicurezza e contesti ad essa tangenziali, quali la scuola, la parrocchia, il volontariato.

I proponenti si sono occupati di scegliere, all'interno del contesto locale, quali associazioni coinvolgere e che criterio adottare per la selezione:

“io e la mia collega innanzitutto siamo andati a, in Regione, abbiamo preso un appuntamento con la responsabile della Regione Lombardia che seguiva, all'epoca questi progetti, in modo da capire... qual era la strada migliore da seguire anche per poter ottenere il finanziamento. Dopodiché, io, la collega e l'assessore all'epoca, l'assessore [...] che seguiva, diciamo, la polizia locale, la sicurezza, abbiamo pensato appunto di intervenire con quelle associazioni o comunque con quelle parti che già in passato si erano dimostrate sensibili rispetto alle problematiche prospettate ecco, in questo senso, ecco”

Gli attori inseriti nel Patto variano tra soggetti istituzionalmente deputati alle problematiche di sicurezza (Polizia Locale, Carabinieri), pubblico e privato sociale (Croce Rossa, Parrocchia di Sant'Erasmus, Scuola Media Virgilio, Circolo Acli, Associazione di volontariato El Castel, indirettamente, Cooperativa Arché).

La matrice tesa alla prevenzione sociale che sta alla base del Patto emerge chiaramente anche dagli obiettivi prefissati dai proponenti:

- “maggiore efficacia e visibilità della Polizia Locale del Comune, attraverso una presenza costante e rassicurante;
- migliore conoscenza del territorio e dei suoi problemi, sia in ambito di prevenzione ed efficienza, che di pronta risposta ai problemi evidenziati, realizzando un rapporto di collaborazione patto più stretta e consapevole tra istituzione e cittadini;
- prevenzione di reati micro-criminali soprattutto ai danni di anziani i quali attraverso l'azione informativa possono sviluppare le attività per difendersi da truffe e raggiri rendendo vana l'azione criminale in loro danno;
- migliore livello di integrazione di cittadini stranieri attraverso la riduzione della conflittualità esistente e azioni di accompagnamento dell'integrazione”

Gli obiettivi del patto che avrebbero dovuto essere realizzati attraverso una serie di attività ed azioni sul territorio comunale sono molti, diversificati e relativamente ambiziosi:

- “incremento della presenza del presidio mobile della Polizia Locale del Comune di Castel Goffredo nelle zone maggiormente a rischio, con elevata presenza di minori, di anziani e di cittadini stranieri;
- programmazione di riunioni periodiche al fine di monitorare le attività e le azioni intraprese di ciascuno, al coordinamento e alla pianificazione dei servizi necessari alla realizzazione del patto, per quanto di competenza, e la convocazione della riunione conclusiva dei soggetti sottoscrittori, volta all'esame degli esiti prodotti e dei risultati conseguiti. Possibilità di costituzione di un comitato tecnico;
- accompagnamento e mediazione culturale per e con gli stranieri;
- particolare vicinanza agli anziani attraverso la programmazione di incontri tematici, anche al fine della prevenzione di reati;
- istituzione di pattuglie appiedate della Polizia Locale del Comune itineranti;
- educazione stradale presso la scuola elementare e media”

Attraverso i colloqui con i soggetti coinvolti, abbiamo riscontrato come gran parte degli obiettivi preposti siano stati realizzati, risultato abbastanza prevedibile considerate le modalità di stesura del patto. Le azioni individuate dai proponenti, infatti, fotografavano in larga parte la realtà castellana esistente, e lo strumento del Patto ha fondamentalmente potenziato la sfera economica delle attività, più che rideclarne i fini.

Sebbene alcuni soggetti abbiano rivelato una cooptazione da parte dei

proponenti e non una vera e propria concertazione, non tutti denunciano queste modalità “decisionistiche”: sono state effettuate una serie di riunioni preparatorie al patto, tese ad orientare meglio le attività di prevenzione sociale e a potenziare il coordinamento tra sfere di popolazione spesso non troppo dialoganti, quali i giovani e gli anziani.

Questo aspetto emerge particolarmente in riferimento al progetto del c.d. “Nonno Vigile”, un escamotage utilizzato per impiegare la popolazione anziana in attività a contatto con i giovani e le scuole. Il progetto, in particolare, prevedeva (e prevede tutt’ora) un supporto alle famiglie nell’accompagnamento della prima infanzia a scuola, ed una serie di attività pomeridiane di doposcuola, in collaborazione con la Scuola Media “Virgilio” nell’ambito delle attività extracurricolari.

Appare evidente come il patto abbia operato nel contesto del paese con una “doppia velocità”. Non tutti i soggetti partecipanti hanno avuto, in concreto, lo stesso peso nel patto. Alcuni attori risultano coinvolti perché rappresentativi nella comunità, ma il loro contributo all’attività del patto si è rivelato spesso marginale. Altri, invece, hanno svolto interventi pensati e sviluppati per finalità di prevenzione sociale, usufruendo appieno dello strumento del PLSU.

Racconta uno degli intervistati:

“Noi siamo sempre stati coinvolti dall'assessore, dall'assessore con il quale mantenevamo uno stretto rapporto. L'assessore ci...ci chiamava, con l'assessore si discuteva un po' le linee programmatiche, noi presentavamo quello che era un po' il nostro progetto, lui lo sosteneva, diciamo economicamente, ma ci seguiva anche da un punto di vista dello starci vicino e dandoci anche, tra virgolette, - mi passi un po' - delle piccole commissioni, nel senso che ci diceva “Sarebbe bello se i ragazzi potessero fare questa attività, potessero fare quest'altra” e, quando era possibile, quando rientrava nelle tempistiche, nella nostra programmazione, questo veniva fatto, e voleva dire...”

Questa discrasia tra soggetti non permette una valutazione univoca sul patto, che si presenta come un ibrido. L’applicazione in concreto della normativa ha prodotto una serie di riverberi, alcuni strumentali, altri invece, positivi e sopravvissuti all’intervallo di tempo (e di fondi) del patto stesso.

### *2.8.3. Le problematiche connesse all’esecuzione del PLSU*

Come abbiamo appurato nel paragrafo precedente, il PLSU di Castel Goffredo è stato descritto dai differenti attori e proponenti come un progetto ed una pratica politica riuscita. Tuttavia, dovendo operare una valutazione dello strumento nei dettagli, è possibile evidenziare alcune criticità o inefficienze che sono emerse dalle conversazioni con gli attori.

In primo luogo, non tutti i soggetti sono stati coinvolti fino in fondo, ma spesso sono entrati a far parte del patto in una fase secondaria, svolgendo un ruolo sussidiario che in parte snatura le finalità del Patto.

Dice uno degli attori a questo riguardo:

“No, io no, io non sono stato coinvolto in questo. Son state forse successive a quelle che le ho detto io, nel senso che poi io sono stato promotore di questa cosa qua, ma è stata una conseguenza, non era il patto di sicurezza, era un altro patto che si era però formato quasi di conseguenza rispetto a quel tipo di esperienza, cioè una sorta, di...come si potrebbe dire...di, figlio, figlio che nasceva da quel tipo di esperienza. Io non so se l'assessore poi l'avesse fatto, probabilmente sì, però questo io non glielo so dire io, personalmente non ho mai partecipato a...”

Un secondo aspetto che risulta rilevante è la natura “personalistica” del patto, amplificata dal contesto locale, che, se nella fase iniziale di coinvolgimento degli attori ha svolto una funzione catalizzatrice per il coinvolgimento dei soggetti, comporta però il rischio di mantenere ancorati i legami sociali più ai soggetti che ai ruoli, creando problemi nelle eventuali fasi di alternanza politica.

Come racconta un intervistato,

“ Sì, nel senso che, ad esempio, non so, per esempio, il cambiamento di un sacerdote, ad esempio, che magari con il quale prima c'era un legame, o un certo livello di collaborazione, un altro arriva, deve mettersi in un contesto nuovo e magari non condivide completamente quel tipo di intervento eh pertanto allora, no? La collaborazione diventa più...come possiamo dire...scricchiola un pochino, no? Allora bisogna ricostruire però non sempre si riesce poi a ritornare magari ai livelli che c'erano precedentemente; questo è un esempio, per dire. Oppure, l'amministrazione comunale cambia, no? Prima c'era un assessore, questo assessore non c'è più adesso. Lui era stato l'ideatore di questa idea qua, no? E lui portava avanti questo tipo di lavoro, ma adesso non mi risulta che ci sia qualcun altro che, quindi è molto importante questo perché capisce che se nascono delle idee su delle...fondate su delle persone, se queste persone vengono a man...cioè, vengono a mancare, cambiano o mancano, è difficile mantenere certi equilibri, allora ci vuole chi può fare questo? Non lo so, altre persone che possono portare avanti tutta una serie di idee, se ci credono, però capisce che..”»

Inoltre, forse, si può supporre, anche per le ragioni prima elencate, non vi è stato un momento vero e proprio di confronto o comune dibattito:

“R2: Beh, io devo dire che non c'è stato un momento comunque in cui se non quella che abbiamo fornito poi il resoconto, no? di tutti i servizi fatti, le ore, eccetera, cose, ma non c'è stato effettivamente dei momenti di verifica - almeno non abbiamo partecipato, eccetera - di verifica appunto oggettiva per quanto riguarda il progetto. E quindi, dopo siamo solo a parlare per quanto noi siamo a conoscenza e per quanto noi siamo coinvolti, e poiché buona parte già si faceva, quindi non è stato altro che...”

R1: Per continuare...

R2: esatto...

R1: ...a collaborare un po' di più e continuare quello che già facevamo.”

“No, non essendoci momenti di verifiche, di confronto eccetera, se non quelle organizzative, in quel servizio appunto di pre-scuola. Per il resto è chiaro che, voglio dire, noi non abbiamo fatto altro che continuare sui servizi che già si facevano e quindi tutto sommato, insomma... [s'è trattato di] piccole discussioni, malgrado poi i primi giorni di scuola, perché quando hanno cominciato i vigili hanno cominciato dopo di noi, allora di stabilire quello che era da fare; dopo siamo sempre andati avanti senza nessun problema”

La mancanza di confronto è uno dei temi più sentiti dai nostri intervistati come

“pecca” del PLSU.

In un ulteriore brano il tema viene ripreso e ribadito:

“R2: l'ente, l'ufficio eccetera è sempre più assorbito da quello che è il contingente, e quindi un discorso, eccetera, manca dal cosiddetto coordinatore che ha una funzione politico-amministrativa, diciamo l'assessorato piuttosto che il sindaco eccetera, a governare, a dare impulso naturalmente a questi comm...le chiamiamo commissioni, le chiamiamo tavoli di confronto, chiamiamoli insomma eccetera visto che comunque da 10 anni a questa parte non c'è stata nessuna convocazione di tavoli.

R1: Cioè sarebbe opportuno mettere al confronto anche uno fa il servizio e l'altro e vedere insieme ai vigili, i Carabinieri, tutte queste cose qua, però...”.

Questa carenza è sentita anche da un altro intervistato, che adduce come seconda problematica una mancanza di comunicazione e di “pubblicizzazione” del patto all'interno della comunità.

Ci dice, a questo proposito:

“ il normale viver civile, e pertanto riconosco che l'iniziativa sia stata interessante per certi aspetti, ripeto, per quel che mi riguarda, sono soddisfatto, e forse un po' è questo, forse nel coinvolgimento, forse eh, forse nel coinvolgimento e nella pubblicizzazione, quindi un maggiore attenzione al, quindi non solo da un punto di vista diciamo giornalistico, quant'altro, ma anche da un punto di vista di maggiori iniziative che potessero dare più visibilità a questo tipo di intervento forse sono mancate ecco, forse questa è la parte un pochino che un po' è stata più scarsa, secondo, secondo quello che ho potuto vedere, secondo quello, secondo anche le domande che lei ha fatto che mi hanno fatto un po'...”

Uno degli effetti diretti di questa pochi momenti di confronto è la mancanza di consapevolezza da parte di alcuni attori, del senso del PLSU, dei suoi obiettivi e delle finalità:

“D1: Rispetto al Patto Locale ritiene di avere sufficienti informazioni per fare una valutazione, cioè per dirmi cosa, come secondo lei è andato, più o meno bene, eccetera, anche come risultati, oppure non ha sufficienti informazioni?

R1: *Oddio, le informazioni me le sta dando lei in questo senso qua perché, perché io non ho proprio seguito*

D1: Allora non è il caso di chiederle altro...

R1: *Non è il caso, preferisco che sia, che sia la mia collega...”*

In generale, tuttavia, la maggior parte degli attori coinvolti si è dimostrata cosciente del progetto di cui faceva parte e tendenzialmente coinvolta nelle attività, anche di progettazione.

#### 2.8.4. Le conseguenze localmente prodotte dall'applicazione del PLSU

Il patto locale di Castel Goffredo ha avuto una durata limitata nel tempo, e l'esperienza non è più stata ripetuta. Per questo risulta interessante operare a distanza di qualche anno (il patto si è concluso nel 2006) quali effetti sul lungo periodo si siano protratti sino ad oggi e quali suggerimenti e correttivi sono emersi dall'esperienza del comune mantovano.

In primo luogo, si è verificata una continuità nelle azioni promosse dal patto anche a conclusione dell'esperienza del PLSU:

“alcuni di questi servizi stanno continuando, nel senso che poi sono rimasti, non è stato un patto fine a se stesso, nonostante la Regione non abbia più dato il contributo e comunque il comune di Castel Goffredo, magari con minori disponibilità, però comunque ha continuato sia coinvolgere gli anziani per quanto riguarda l'assistenza al pullmino, la sorveglianza dei ragazzi, la scuola per le attività pomeridiane. Certo, è tutto più contenuto, perché se ci sono maggiori disponibilità magari si fa anche qualcosina di più”

Questa “messa in rete” delle associazioni è ritenuta un pregio rimasto nel tessuto sociale del paese anche da un altro intervistato:

“l'obiettivo è stato realizzato, ripeto anche perché alcuni di questi progetti stanno continuando, nonostante tutto, quindi vuol dire insomma che c'è stato un riscontro positivo, sia per quanto riguarda l'amministrazione, sia per quanto riguarda le parti coinvolte, perché altrimenti, finito il progetto, finito il contributo, non sarebbe più stato possibile continuare, se non ci fosse stato un interesse”

Gli intervistati, soprattutto i proponenti, si dicono rammaricati per la conclusione del progetto. Sebbene nella sostanza non siano cambiate molte delle attività, è sicuramente mutata la progettualità e la possibilità di sviluppare nuove e più mirate forme di prevenzione sociale:

“Ah beh. Diciamo che sicuramente lascerei quantomeno quello che c'era perché, diciamo, le indicazioni erano, credo che anche all'epoca per la Regione Lombardia, fosse una delle prime..., dei primi approcci, non sono, non so il perché poi non siano stati più finanziati, e la cosa si sia circoscritta in un ambito temporale così ristretto, non ho avuto modo di approfondire. Però, insomma, io, ripeto, sicuramente non avrei interrotto l'intervento, perché è più faticoso, dal punto di vista amministrativo e dal punto di vista, diciamo così, dell'inventiva, piuttosto che le attività amministrative da porre in essere, mettere in piede un patto locale piuttosto che comprare una macchina, questo è ovvio. Però, dal punto di vista dell'intervento, del riscontro, e dell'analisi, anche, che mettere in piedi questo tipo di progetto ti costringe a fare sulla tua situazione, sicuramente diciamo questi hanno un impatto maggiore, maggiore. Anche noi, qui, ho visto riscontrato a livello di consiglio comunale, a livello di attività di controllo e anche di intervento della minoranza, all'epoca questo tipo di intervento ha trovato notevole riscontro positivo da parte di tutti i gruppi politici, perché comunque si riesce ad intervenire in maniera più precisa, più puntuale sui vari disagi e sulle varie problematiche che possono esserci su un territorio, soprattutto se poi ti viene data la possibilità di avere dei contributi”

I proponenti hanno sottolineato, inoltre, le potenzialità dello strumento del PLSU in contesti a basso tasso di criminalità, in cui interventi di prevenzione sociale possono ottenere risultati importanti, proprio per gli aspetti di tipicità che caratterizzano le dimensioni del comune, il contesto rurale:

“Dopo negli anni successivi questi tipi di progetto non li hanno più finanziati, hanno voluto puntare, la Regione ha puntato invece più nello specifico solo ed esclusivamente per la polizia locale e solo ed esclusivamente per, non so, i supporti, quindi supporto tecnico, telecamere, pistole, auto, anche interventi di tipo strutturale per la costruzione oppure il miglioramento

delle sedi, però non è più intervenuta in questo ambito, ecco, che invece a mio avviso, avrebbe dovuto essere potenziato, perché insomma, una volta che i corpi o i servizi di polizia locale in questi anni, perché comunque è la regione Lombardia che interviene, sono diversi anni, già dal 2001 con questi progetti a supporto dei comuni, però non è che i comuni voglio dire sì..., si possono dotare di strumentalmente il primo anno, il secondo anno, il terzo anno, però insomma non è che tutti gli anni c'è da prendere la macchina nuova, c'è da prendere la telecamera nuova e quant'altro. Una volta che il corpo, il servizio, si è strutturato, io credo che sia di maggiore interesse per un'amministrazione ricevere contributi e aiuti per intervenire a livello sociale negli ambiti dove l'amministrazione ritiene opportuno intervenire, quindi o degli anziani o dei giovani, perché sì, sono interventi che sicuramente troverebbero maggiore riscontro qua da noi.”.

In questo senso, l'esperienza di Castel Goffredo risulta una testimonianza importante di come la questione “sicurezza” debba sempre essere declinata in base alle specificità territoriali e locali. Non sempre, infatti, in contesti rurali, l'aumento della prevenzione situazionale, della sorveglianza o dei controlli si rivelano lo strumento più efficace o incisivo per prevenire la criminalità.





## Capitolo 3

### *Un'analisi trasversale ai contesti: le funzioni dei Patti Locali ed i meccanismi di governance attivati sul territorio*

In questo capitolo si procederà nella nostra analisi dei Patti Locali di Sicurezza Urbana su cui è stato condotto l'approfondimento di tipo qualitativo. Le riflessioni che scaturiscono dalla nostra presenza fisica nei luoghi in cui i Patti sono stati attivati e dalle parole dei soggetti da noi intervistati saranno ora elaborate in modo trasversale ai contesti, cercando, quindi, di cogliere le tendenze di fondo rispetto a tre differenti dimensioni analitiche: la funzione svolta dai Patti Locali di Sicurezza Urbana rispetto alle politiche di sicurezza attivate nei contesti da noi presi in considerazione; le dinamiche connesse all'evoluzione dei processi di partecipazione locale in materia di sicurezza che i PLSU sono o meno riusciti a promuovere ed attivare; il ruolo svolto dalla Regione Lombardia rispetto all'incentivazione ed all'implementazione delle attività previste all'interno dei Patti Locali qui considerati.

#### 3.1. Il ruolo dei Patti rispetto alle politiche locali di sicurezza

Un primo interrogativo che il nostro gruppo di ricerca ha cercato di porsi nell'analisi dei Patti Locali di Sicurezza Urbana prescelti per la fase di approfondimento qualitativo era inerente al ruolo rivestito da questi strumenti, rispetto alle politiche locali di sicurezza attivate nei differenti contesti. In effetti, i PLSU costituiscono solo uno dei diversi strumenti che Regione Lombardia mette a disposizione delle amministrazioni locali per supportare gli interventi concretamente posti in essere contro le problematiche di sicurezza urbana, sia quelle realmente presenti sul territorio che quelle percepite dalla popolazione pur in assenza di significativi riscontri.

In una precedente ricerca (cfr. IReR 2007B020, capitolo 3) ci eravamo ad esempio soffermati su un altro di questi strumenti, i «progetti per la sicurezza urbana», disciplinati dagli artt. 25-29 della legge regionale n. 4/2003 e dai successivi D.G.R. attuativi, volti alla concessione di co-finanziamenti per l'attuazione di misure finalizzate sia al «risanamento di aree ad alto tasso di

criminalità» che allo «sviluppo di azioni positive di carattere sociale», in misura variabile dal 50% al 70% del progetto presentato. In quella circostanza era emerso come, anche a causa delle modalità pratiche di erogazione dei co-finanziamenti regionali (limitati al finanziamento delle voci di spesa in conto capitale), quel tipo di strumento si era mostrato idoneo soprattutto a supportare, da un lato, l'approvvigionamento dei mezzi e delle dotazioni tecnico-strumentali necessarie alle Polizie locali per lo svolgimento quotidiano delle proprie attività di servizio e, dall'altro lato, interventi tesi ad una prevenzione di tipo «situazionale» dell'insicurezza urbana, con una spiccata prevalenza dei sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso (CCTV) fra le voci di spesa erogate dalla Regione. Parimenti, le procedure richieste per la presentazione con cadenza annuale dei dossier e per la loro valutazione facevano sì che buona parte delle amministrazioni richiedenti i contributi da Regione Lombardia concepissero quello strumento in termini esclusivamente strumentali all'ottenimento periodico di risorse materiali per soddisfare le proprie esigenze. Di contro, all'interno di quell'analisi si poteva verificare un ricorso estremamente limitato a modalità di riflessione ed intervento sulla tematica securitaria di più ampio respiro, come si poteva evincere dal fatto che, nonostante una forte incentivazione all'aggregazione degli Enti locali ed alla presentazione congiunta dei Progetti di co-finanziamento, la metà dei dossier presentati si riferisse ad un'unica amministrazione comunale, mentre si presentava in termini di assoluta esiguità il riferimento all'esistenza di voci di spesa legate ai Patti Locali per la Sicurezza Urbana (co-finanziabili all'interno dei Progetti annuali, ma presenti solo nel 3% circa dei dossier annualmente presentati).

Proprio da quest'ultimo dato è partita la nostra ricerca sui Patti Locali: si è cercato di andare al di là dei PLSU inseriti all'interno dei Progetti co-finanziabili da Regione Lombardia, per avere un quadro conoscitivo il più possibile dettagliato dei Patti attivati dal 2004 ad oggi e capire in che misura lo strumento – al di là delle richieste economiche poste alla Regione – si fosse comunque affermato sul territorio come modalità di estrinsecazione delle politiche locali sulla sicurezza urbana.

In effetti, andando a leggere gli elementi normativi che nella legge 4/2003 e nel DGR n.20851/2005 caratterizzano in modo innovativo il Patto Locale di Sicurezza Urbana rispetto ad analoghi strumenti, si può affermare che sulla carta il PLSU possa essere ritenuto uno strumento altamente idoneo alla costruzione di politiche sulla sicurezza integrate, coerenti e basate su di una riflessione di medio-lungo periodo. Ciò attraverso l'emersione di un'ottica di duplice livello: da un lato, esso può promuovere l'integrazione “interna” degli interventi locali in materia di sicurezza urbana, promuovendo e realizzando un quadro d'insieme ragionato ed articolato che possa fare da cornice a tutte quelle singole iniziative che vengono portate avanti dai diversi settori di un'amministrazione locale e che si pongono il comune obiettivo del miglioramento delle «condizioni di sicurezza urbana del territorio di riferimento». Da questo punto di vista, il PLSU può porsi come meccanismo che orienta il coordinamento delle diverse competenze di un Ente locale in materia di sicurezza, facilita l'attivazione di sinergie fra i suoi

diversi uffici e fornisce una filosofia e coerenza di fondo ad interventi che, altrimenti, rischierebbero di apparire estemporanei e disarticolati (se non, talvolta, contraddittori).

Dall'altro lato, il Patto può promuovere un'integrazione «esterna» delle politiche di sicurezza, chiamando alla condivisione della *vision* sulle esigenze locali di sicurezza e del relativo programma di interventi tutta una serie di soggetti di differente natura (attori istituzionali, imprenditoriali e provenienti dalla società civile), che possono essere interessati al raggiungimento di un buon livello di sicurezza sul territorio considerato e che possono contribuire concretamente allo sviluppo di pratiche orientate a tale obiettivo. In quest'ottica, il Patto può essere considerato uno strumento idoneo alla promozione ed allo sviluppo di prassi di partecipazione e concertazione fra differenti attori presenti sul territorio (o, utilizzando una locuzione molto in voga, di *governance* locale) per lo sviluppo di azioni comuni in materia di sicurezza urbana.

Se queste sono le possibilità di utilizzo dello strumento rispetto alle politiche locali di sicurezza sviluppate in Lombardia, già i dati che provengono dall'analisi sviluppata nel corso della fase quantitativa della ricerca (cfr. capitolo 1) mostrano che tali potenzialità sono state espresse solo in parte. Innanzitutto, occorre, infatti, sottolineare l'assoluta *residualità* di questo strumento rispetto alla sua capacità di penetrazione sul territorio regionale: a distanza di circa quattro anni dalla sua nascita<sup>1</sup>, abbiamo potuto registrare la sola presenza di 40 PLSU nella regione; di questi 40, poi, ben 5 non erano ancora stati sottoscritti da tutti i soggetti previsti (in un paio di casi, anzi, si poteva parlare di trattative di sottoscrizione non andate a buon fine e definitivamente cessate)<sup>2</sup> e dunque non erano ancora entrati nella fase di attuazione del programma. Se si pensa alla tendenza generale che vuole ogni comune della Regione sviluppare, in proprio o in forma aggregata con altri comuni, una propria politica volta alla prevenzione dei problemi di insicurezza urbana e/o alla rassicurazione dei propri concittadini, oppure se si pensa alla diffusione di altri strumenti messi a disposizione della Regione a supporto delle politiche locali di sicurezza<sup>3</sup>, ben si comprende come la capacità di questo strumento di porsi come diffuso supporto agli attori impegnati nella prevenzione di tali rischi sia andata in larga parte disattesa.

Se poi si passa da una semplice conta alla lettura attenta dei documenti programmatici dei PLSU che ci sono pervenuti, notiamo che in diversi frangenti le potenzialità dello strumento sono rimaste già in partenza inesprese, a causa di

---

<sup>1</sup> L'art.32 della legge regionale n.4/2003 è entrato in vigore già nell'aprile di quell'anno, ma solo nel febbraio 2005, con il DGR 20851, sono state formalizzate le modalità e le procedure di attivazione dei Patti Locali di Sicurezza Urbana. Va detto che questo ritardo non impedì la nascita di alcuni Patti Locali già nella seconda metà del 2004 (Cremona – Borgo Loreto e Milano – Zona Stazioni)

<sup>2</sup> Si tratta dei casi di Milano – Quartiere Adriano e del Patto dei comuni della Provincia di Lodi.

<sup>3</sup> Per esempio, si pensi che negli anni 2006 e 2007 le richieste di co-finanziamento regionale presentate attraverso un Progetto di sicurezza ex art. 25 della legge 4 furono rispettivamente 225 e 221, per complessivi 446 Enti locali interessati, in forma singola o associata, all'erogazione dei fondi regionali a supporto delle rispettive politiche di sicurezza (cfr. IReR 2007B020).

alcuni fraintendimenti rispetto alla natura di questo dispositivo. È il caso, per esempio, di tutti quei documenti in cui è stata conferita la forma del Patto Locale di Sicurezza Urbana a semplici convenzioni di servizio con singole associazioni presenti nel territorio comunale, che si limitano a prevedere unilateralmente da parte dell'Ente comunale le modalità di erogazione di un servizio alla cittadinanza da parte dell'associazione convenzionata; non vi è in tutti questi casi alcun tipo di condivisione delle problematiche o di concertazione delle attività, tanto che risultano assenti sia i comitati e/o responsabili tecnici che dovrebbero attivare e sostenere il confronto fra i diversi soggetti sottoscrittori che le varie forme di monitoraggio previste dalla normativa regionale.

In altri casi, invece, i Patti Locali si presentano come semplici protocolli d'intesa fra amministrazioni locali per una generica azione congiunta sul territorio di competenza, senza alcun riferimento ad azioni puntuali da sviluppare sul territorio, a tempistiche precise da rispettare per lo svolgimento del programma di interventi e agli oneri finanziari che i singoli Enti partecipanti si assumono per la buona riuscita del patto: si tratta di contenitori vuoti, probabilmente preliminari all'adozione da parte delle amministrazioni interessate di convenzioni per la gestione associata del servizio di Polizia locale ex art. 23 della legge 4 o alla presentazione congiunta di progetti di sicurezza co-finanziabili ex art. 25 della predetta legge, ma privi di quel tipo di progettualità partecipata e concretamente tradotta in azioni che dovrebbe essere espressa all'interno di un PLSU. Non a caso, in molti di questi casi manca ogni tipo di analisi delle problematiche di sicurezza presenti sul territorio, o si fa un generico e formale riferimento ad un'insicurezza percepita dalla popolazione, senza che questa percezione venga poi ricondotta a specifici elementi da monitorare e/o fronteggiare.

L'esistenza di questi casi di utilizzo improprio del Patto Locale, unitamente alla presenza di svariati fraintendimenti ed errori fra le risposte pervenute al nostro gruppo dai Comandi di Polizia locale e dai Comuni contattati preliminarmente alla ricerca, fa sì che si possa parlare di una certa *confusione* fra gli amministratori locali ed i responsabili di PL rispetto alle caratteristiche ed alle peculiarità che dovrebbero distinguere tale strumento da altri supporti alle politiche locali di sicurezza utilizzati in Regione.

Se queste erano le premesse che scaturivano dall'analisi quantitativa e dalla lettura dei documenti, risultava particolarmente interessante comprendere, all'interno dei sei studi di caso oggetto del nostro approfondimento qualitativo, quale fosse l'idea di Patto Locale di Sicurezza Urbana che aveva guidato gli attori istituzionali che avevano proposto e sottoscritto quegli accordi: quale ruolo, in particolare, essi assegnassero al Patto rispetto alle complessive politiche locali di sicurezza che portavano avanti nel loro comune di appartenenza e che tipo di efficacia avesse prodotto il programma di azioni contenuto nel patto rispetto a queste iniziali aspettative. Questi due aspetti saranno l'oggetto dei prossimi due paragrafi.

### *3.1.1. L'idea di Patto Locale sviluppata dagli attori istituzionali*

Dalle interviste effettuate con gli attori istituzionali che hanno promosso e sottoscritto i sei Patti Locali oggetto di approfondimento emergono alcune significative differenze nel ruolo che tali amministratori affidano al PLSU rispetto alle politiche di sicurezza sviluppate. In particolare, dall'analisi condotta sul materiale empirico appaiono tre differenti «idee» di Patto Locale: il Patto come strumento di coinvolgimento e aggregazione di altri soggetti interessati al tema della sicurezza urbana; il Patto come occasione per pianificare e realizzare attività solo in parte programmate dall'amministrazione, e comunque ora ricondotte ad un disegno coerente e lineare; infine, il Patto come occasione da utilizzare strumentalmente per l'acquisizione di risorse economiche da destinare alle strategie comunali.

Il primo filone interpretativo è quello incentrato sul coinvolgimento e sulla collaborazione con altri soggetti, e si riscontra tanto nei Patti locali infracomunali che in quelli sovracomunali. Con una significativa differenza, però. Nei primi, gli amministratori che hanno proposto e sottoscritto le bozze di accordo cercano soprattutto le interazioni con gli attori della società civile presenti sul territorio, in un'ottica di condivisione delle problematiche e di formulazione di una visione partecipata della sicurezza. L'approccio in questi casi è quello rivolto alle comunità locali da cui provengono questi soggetti da coinvolgere ed in cui dovrebbero ricadere i positivi effetti degli interventi da realizzare. È, pertanto, un'ottica funzionale al coinvolgimento di attori operanti nel cosiddetto «terzo settore» e teso alla promozione di attività di prevenzione socio-comunitaria dell'insicurezza, per una visione multidimensionale della sicurezza, in cui accanto all'aspetto del contrasto dell'illegalità viene soprattutto valorizzato l'elemento sociale dell'azione sul territorio.

“era anche secondo me vedere la sicurezza in un altro modo, perché la sicurezza è sempre stata vista come vigili, polizia, repressione. I Patti Locali danno una visione diversa, è... è stato anche, c'è stato un connubio fortuito, perché all'epoca il direttore del settore sicurezza era molto disposto a utilizzare metodologie diverse, qualcosa non dico di innovativo, però altro che non fosse solo la polizia municipale. Infatti poi loro hanno anche... all'epoca la sicurezza aveva messo in piedi anche altre attività come il centro di mediazioni sociali per i conflitti, quindi erano più su quel filo. [...] la filosofia del contratto di quartiere era: «sono quartieri degradati, sistemiamoli», sia dal punto di vista fisico, ma anche sociale... perché poi abbiamo messo in campo anche, oltre a questa parte sulla sicurezza, ci sono anche finanziamenti dal punto di vista sociale sull'impresa... diciamo fondi finanziamenti a fondo perduto per nuove attività, proprio delimitati in quelle aree.” (MIL001)

“il patto locale nasce da questa filosofia: l'approccio tra uno che ha la divisa e i ragazzi, la gioventù, gli stranieri che vengono trovati non sempre a delinquere ma comunque a fare cose che in qualche modo nuocciono alla comunità è sempre un impatto tra uno che deve subire e uno che deve perseguire. E allora si è pensato di interporre tra la divisa e le categorie delle figure diverse, delle figure che vanno insieme al personale e in divisa e cercano loro di parlare con queste persone perché riescono ad avere più contatto, più colloquio, riescono a farsi ascoltare meglio. Una cosa è che va il vigile quando ci sono dieci ragazzi che fomentano, che disturbano, che dipingono le mura o che fanno altro, si pone davanti a loro e un'altra cosa è una

figura che sia più vicino al loro che non a noi. Una figura che potesse mediare o avvicinarci, senza uno scontro. Questa è la filosofia del patto nel quale, oltre alle forze di polizia, ci deve entrare un'associazione che, nel nostro caso, era l'associazione Exodus.” (SEMP04)

Nei Patti Locali sovracomunali, invece, salvo talune eccezioni, l'attenzione è posta sulla necessità di aggregare altri attori istituzionali competenti in materia di sicurezza, ed in particolare altri Comandi di Polizia Locale. Il Patto Locale viene, quindi, inteso come finalizzato ad unire le forze di polizia presenti in una determinata area, in vista di un miglioramento della copertura del territorio e della possibilità di adeguare gli organici alle mutate esigenze di sicurezza della popolazione. In breve, il PLSU sembra più uno strumento propedeutico all'attivazione di altre modalità d'azione e dispositivi istituzionali di carattere aggregativo (come la gestione associata del servizio di Polizia Locale o come l'Unione di Comuni) che non un accordo realmente aperto alla società civile presente in quei contesti.

“ il discorso parte un po' da lontano ed è molto attuale, che è quello di cosa diavolo fare delle polizie locali sostanzialmente. Adesso tutti hanno questa cosa qua, i sindaci li prendono per la giacchetta, vengono tirati da una parte, i cittadini dall'altra, c'è tutta una serie di cose che effettivamente rischiano di disorientare gli operatori di polizia locale che non capiscono più cosa sono sostanzialmente. Prima gli si chiedeva di fare una cosa adesso gli si chiede di fare altre cose. Non si capisce bene quali siano le competenze delle forze statali, i cittadini si rivolgono sempre di più a noi anche per proporci querele, denunce o cose del genere, cosa che prima assolutamente non avvenivano e quindi iniziano diventare un po' anche un riferimento per il cittadino alternativo alle forze di polizia statale e su questo, secondo me, gioca un ruolo fondamentale il fatto che ormai il sindaco è visto dal cittadino come il referente. In tutto questo chiaramente gioca tutta la politica che ormai si sente in giro molto attuale dei sindaci che vogliono avere innanzitutto delle competenze e dei ruoli nuovi, attivi nel gestire il proprio territorio, assolutamente legittima come cosa perché poi ormai il rapporto cittadino-sindaco è molto stretto. Mentre prima il cittadino si rivolgeva su queste problematiche alle forze statali adesso invece no, o comunque non più come prima. Quindi chiaramente i sindaci, e di conseguenza il braccio operativo che sono le polizie locali, sono chiamati a svolgere una serie di attività che prima non c'erano. Da questo punto di vista strumenti come il patto locale o le aggregazioni non fanno altro che sopportare questa cosa, che altrimenti faremmo veramente fatica a sopportare nei singoli comuni, al di là della grandezza del comune. Però poter utilizzare soltanto delle strumentazioni che può avere un comune e che invece un altro non ha, però sapere che si possono utilizzare ottimizzando quindi le risorse in questo senso è importante” (SEMP02)

“ cercare di creare delle sinergie, come si dice in questi casi, per rendere più funzionale ed efficace possibile un'azione in un contesto o un ambito o realtà che sono più o meno simili, analoghe, in un ambito territoriale circoscritto e contiguo; quindi va da sé che se si riescono ad individuare delle problematiche comuni in un ambito territoriale definito tra comuni confinanti forse si riesce, e questo perlomeno dovrebbe essere l'obiettivo, a trovare delle soluzioni più efficaci, più funzionali e magari anche risparmiando dei costi che altrimenti, sostenuti da un singolo ente, sarebbero più elevati. Questo è l'obiettivo teorico naturalmente quindi questo è il pensiero che l'amministratore che si accinge a sottoscrivere un patto di questo tipo ha nella sua mente, poi si tratta di vedere se questo effettivamente funziona o non funziona.” (SUDMI05)

“ fare rete significa anche scambiarsi le esperienze, nel senso che questo patto che coinvolge tanti comuni con caratteristiche e dimensioni diverse permette di aprire una discussione, un dibattito su alcuni temi; serve a capire come altri li hanno affrontati, con quale logica, con quali risorse. È un po' come quando si va a un convegno, uno va e qualcosa porta sembra a casa da

un punto di vista culturale, intendo. Ecco, noi abbiamo dato il nostro contributo nel senso che abbiamo lasciato una goccia nel vaso, magari di gocce ne abbiamo presa qualcuna di più, però quanto abbiamo appreso abbiamo cercato di declinarlo in modo concreto, declinandolo su di una realtà definita.” (SUDMI04)

“ Oltre al discorso dei mezzi c'era anche questo della strumentazione perché mettendo assieme tutte le attrezzature dei diversi comandi possiamo dire di essere, tra virgolette, autonomi. Tant'è che l'anno scorso con XXX siamo partiti con il gabinetto di foto segnalamento che è a disposizione di tutti e 9 i comuni; prima per un comune come il nostro era impensabile: se prima ti capitava di dover fare una identificazione di uno straniero o ti appoggiavi ai carabinieri, che lo facevano a mo' di favore, altrimenti si caricava la persona, andavi in questura a Milano, stavi lì tutto il giorno, facevi quello che dovevi fare e poi tornavi indietro. Invece adesso, dopo aver fatto anche i corsi, ogni comando ha degli addetti che sanno far funzionare questa apparecchiatura, quindi carichi la persona, vai direttamente a XXX, lo fai e ritorni indietro; in mezz'ora hai finito tutto. Per non parlare poi del narco test, dell'etilometro...” (SEMP07)

Il secondo ruolo che viene attribuito ai PLSU dagli amministratori locali è quello di facilitatore di prassi o di interventi strutturali in materia di sicurezza che diversamente, o per un discorso di tipo economico o per una questione di limiti di competenza, difficilmente si sarebbero potuti sviluppare all'interno di un disegno organico e coerente. Qui l'accento si sposta sull'elemento operativo, ed è una visione che è fatta propria soprattutto dagli amministratori dei Patti sovracomunali e comunali; ciò non significa che nei Patti infracomunali non vi sia una visione orientata all'operatività, ma piuttosto che tale visione, in contesti di dimensioni più ristretti, è spesso demandata agli attori sociali presenti nei quartieri ed alla concertazione all'interno dei tavoli di confronto, mentre i soggetti istituzionali sono soprattutto preoccupati di mobilitare il maggior numero di partner possibili provenienti dalla società civile.

“il patto locale si inserisce come una novità. Sicuramente ci sono state delle occasioni estemporanee di collaborazione magari con associazioni locali o cose del genere, però un conto è parlare di un progetto strategico, quindi organico, con una sua finalità ben precisa come può essere il patto locale, e un conto è agire sulle estemporaneità perché è successo qualcosa con un minore e allora si va a contattare l'associazione che si occupa di minori. Queste strategie e queste politiche sono sempre state portate avanti dai comandi di polizia locale, però una strategia più globale e un progetto in questi termini no. È la prima volta in assoluto che si parla veramente di una sinergia che non è fine a se stessa, riconosciuta anche a livello politico perché chiaramente siamo andati a spendere queste argomentazioni a livello politico. [...] il patto locale noi l'abbiamo inteso in questo senso: l'abbiamo inteso come evoluzione anche del ruolo della polizia locale che si rivolge verso le questioni di sicurezza in un approccio però dinamico. Anche l'incidente stradale: se noi abbiamo attenzione sull'incidente stradale soltanto perché dobbiamo intervenire ad incidente avvenuto, e di solito l'operatività dei comandi è quella, è un conto; se noi invece ci poniamo a livello di studio di una determinata viabilità in modo che certi incroci pericolosi si cerca di eliminarli o si cerca di sistemare diversamente la viabilità... faccio soltanto alcuni esempi: noi abbiamo risolto alcune situazioni di incroci veramente pericolosi nel centro abitato soltanto cambiando la viabilità dell'incrocio, ossia facendo un discorso di un incrocio divergente anziché un trivio, che sono le situazioni più pericolose. È anche questa un'evoluzione, che richiede tempo e risorse, però richiede risorse che se ben gestite costituiscono un investimento rispetto al futuro. Se lei però parla e si confronta con i comandi di polizia locale c'è quest'ottica esclusivamente di intervento a fatto avvenuto, ed è questa un po' l'evoluzione del ruolo che le dicevo. Per quanto riguarda poi anch'esso il ruolo che dobbiamo assumere, nell'ambito del sociale e del territorio, è quello di una presenza sul

territorio. Il patto locale quindi è inteso in questo senso: creare, anche da parte nostra, una strategia per andare ad impattare sul territorio in maniera sinergica anche con la cittadinanza; per questo ci serve il confronto anche con le associazioni e con gli organismi che vi operano” (SEMP02)

«un grosso punto di eccellenza del patto locale è la video sorveglianza: non è solo e semplicemente unire la polizia locale piuttosto che altre forme di pianificazione della sicurezza sul territorio da un punto di vista strutturale. Nel momento in cui vengono ad evidenziarsi forme di massima efficienza nell'utilizzo delle risorse è chiaro che comunque si utilizzano dei risparmi che sono riutilizzabili su altre parti del territorio, magari non direttamente richieste nell'attenzione da parte di Assolombarda. Quindi, crea un effetto a catena questo, ed è il leit motiv di fondo alla fine; come ho detto prima, nel momento in cui lo si vuole, si riesce ad interloquire operativamente nella vita quotidiana, naturalmente in modo che non sia solamente il contatto telefonico, ma tutt'una serie di pianificazione tra le polizie locali da una parte, ma perché no tra Polizia di Stato dall'altra. E qui dovrebbe giocare un ruolo forte la prefettura” (SUDMI02)

“l'interesse comune è la sicurezza. Poi che sia un organo deputato a farla rispettare piuttosto che un cittadino che chieda sicurezza... quello che avevamo in comune era appunto la sicurezza. Dopodiché, si doveva garantire la sicurezza da parte nostra e loro dovevano sentirsi garantiti per quanto riguarda il privato, quindi Assolombarda, in questo caso come rappresentante delle imprese sul territorio. Quindi è stato questo motivo che ha fatto sì che al tavolo ci fossero persone diciamo con finalità diverse, noi con finalità pubbliche e il privato di portare avanti la sua attività, però con un obiettivo comune. [...] Perché, dico io, non cercare di sfruttare e mettere assieme tutto ciò che c'è di buono nei diversi campi? Allora, il privato si sente insicuro e cosa fa? Installa una telecamera per controllare la sua proprietà. Va benissimo. Succede un furto e l'organo di polizia cosa fa? Accede alle immagini. Visto che le telecamere sono già installate e dovrebbero guardare... facciamo un esempio, le DOM che girano a 360 gradi sarebbero magari utilizzate per 90 gradi all'interno della ditta. Se abbiamo la convenzione, da 90 girano a 360 gradi e quindi di fatto la telecamera del cittadino privato che guarda la sua proprietà, essendo in convenzione con la polizia locale e quindi con il comune, fa video sorveglianza non solo per sé ma per l'intera collettività. Si tratta di poter sfruttare sistemi che già esistono, senza bisogno di comprarne di nuovi, e farne un utilizzo diverso e più allargato.” (SUDMI03)

Un'ultima idea di PLSU che emerge dalle interviste ai referenti istituzionali inquadra, infine, questo strumento come un'ottima occasione per acquisire risorse economiche grazie ai contributi di Regione Lombardia. Si tratta, com'è ovvio, di una visione prevalentemente strumentale del Patto, che in alcuni casi si accompagna a limiti oggettivi delle strutture al cui interno si opera (non a caso la leva finanziaria doveva servire, nell'ottica stessa della Regione, ad incentivare lo sviluppo del ricorso alle aggregazioni fra Enti locali e della stipulazione di Patti Locali), mentre in altri sembra quasi fine a se stessa, in un periodo di ristrettezze economiche per le casse delle amministrazioni locali.

“il valore aggiunto del patto è che dà un maggiore punteggio: la Regione preferisce che ci siano sette o otto comuni che si uniscono tra di loro che fanno formazione o altro piuttosto che i comuni singoli. Ma già il fatto che per meno di trentamila euro non si possa presentare un progetto significa che un comune che deve acquistare una macchina non so se ci entra. Noi ci eravamo uniti con XXX perché almeno eravamo in due, a parte che loro da soli erano diecimila abitanti e quindi non avrebbero potuto chiederlo, invece unendosi a noi abbiamo avuto degli ottimi finanziamenti.” (SEMP04)



“Diciamo che il patto è lo strumento che ci è utile non tanto per metterci assieme, ma quanto poi per avere le agevolazioni per chiedere i finanziamenti in Regione, perché sembra che la Regione dia delle priorità a chi assume un patto che è una forma per mettersi assieme per raggiungere degli obiettivi di sicurezza.” (SEMP03)

“Il patto ha due elementi positivi, che sono appunto: uno, rendere sistematico il coordinamento fra i diversi attori, e in teoria questo dovrebbe riguardare da un lato gli attori di polizia, dall'altro polizia e servizi sociali e terzo settore, privato sociale. Dall'altro lato, quello di dare risorse aggiuntive. Le due cose però sono molto intrecciate, perché quante più risorse ci fossero, tanto più ci sarebbe una spinta a razionalizzare. Con risorse scarse, poi, alla fine, rischia di prevalere un'ottica un po' di piccolo cabotaggio, portiamo a casa quanto più possibile, vediamo un po' cosa possiamo fare, perché tanto siamo qui pieni di buchi, i soldi della Regione servono a tappare qualche buchetto.” (VA06)

Occorre, comunque, sottolineare che queste tre differenti visioni di cosa dovrebbe rappresentare un Patto Locale di Sicurezza Urbana nell'alveo delle politiche di sicurezza localmente attivate non sono mutuamente esclusive: l'ultimo brano citato, per esempio, mostra che in alcuni frangenti la visione strumentalmente rivolta all'ottenimento di risorse è da collegare anche all'idea più operativa, poiché il tipo di iniziative e di strumentazioni da realizzare dipendono strettamente anche dal tipo e dall'ammontare delle risorse economiche che si hanno a disposizione.

### *3.1.2. L'efficacia del Patto Locale secondo gli attori istituzionali*

In che misura il Patto Locale di Sicurezza Urbana è riuscito, secondo i referenti degli Enti locali proponenti e sottoscrittori a raggiungere gli obiettivi prefissati dall'amministrazione? Dalle parole dei soggetti intervistati si ha un'ulteriore riprova di come l'elemento economico abbia giocato un ruolo fondamentale nella buona riuscita della componente operativa dei Patti locali: infatti, emergono due fondamentali posizioni rispetto all'efficacia raggiunta dai PLSU stipulati. Nel primo caso, laddove il Patto era soprattutto teso alla messa in rete di soggetti non professionali (associazioni di volontari, parrocchie, ecc.) in un'ottica di medio-lungo periodo e gli interventi programmati comportavano un limitato dispendio di risorse economiche, l'obiettivo è stato in buona parte centrato, e il referente istituzionale si dice soddisfatto dell'esperienza.

“a mio avviso, [gli obiettivi] sono stati realizzati tutti, cioè l'obiettivo è stato realizzato, ripeto anche perché alcuni di questi progetti stanno continuando, nonostante tutto, quindi vuol dire insomma che c'è stato un riscontro positivo, sia per quanto riguarda l'amministrazione, sia per quanto riguarda le parti coinvolte, perché altrimenti, finito il progetto, finito il contributo, non sarebbe più stato possibile continuare, se non ci fosse stato un interesse [...] tant'è che con diverse associazioni abbiamo ancora in essere le convenzioni. Sono state modificate, nel senso che non si è più parlato...di, di, di accordo con la Regione, di contributi, e quant'altro. Si è semplicemente fatto un contratto con il quale il Comune si assumeva l'obbligo, l'onere di dare un compenso a fronte di una prestazione” (CAST04)

“l'aspetto positivo del patto è stato proprio quello di darci un'occasione per mettere in rete [un certo tipo di attività], per comunque farle conoscere e presentarle a un tavolo più ampio di vari, di vari soggetti, quindi di lavorare in gruppo, in tutta questa rete, ecco. [...] l'aspetto

qualificante del patto secondo me è stato proprio questo, darci uno spunto, un'occasione per formalizzare, per fermarci un attimo e pensare a Castel Goffredo, al discorso della sicurezza a Castel Goffredo e anche fare in modo che ci si sedesse tutti intorno a un tavolo per riflettere un attimo su questi aspetti. Quindi questo lavoro in rete, il patto ci ha dato lo spunto per... per fermarci in questo senso.” (CAST05)

Più difficile, invece, è risultato il raggiungimento degli obiettivi di partenza, laddove il programma di azioni da sviluppare sul territorio si poneva in termini più ambiziosi e il coinvolgimento di partner provenienti dalla società civile prevedeva la partecipazione di attori di tipo professionale, che richiedevano quindi l'investimento di un certo numero di risorse. In questa sede possiamo sottolineare che all'interno dei Patti sovracomunali la capacità di rendere continuativa l'attività dei vari partner istituzionali, al di là delle iniziali dichiarazioni d'intenti, è risultata quanto meno problematica (cfr. anche paragrafi 2.3 e 2.4), mentre nei Patti infracomunali che prevedevano una serie di azioni condotte da cooperative sociali e partner del terzo settore, sono state soprattutto le mutate modalità di elargizione del finanziamento regionale (circoscritto dai progetti del 2006 alle voci di spesa in conto capitale, con esclusione quindi della spesa corrente) a limitare l'apporto dei partner sociali al programma di interventi e, in alcuni casi, ad impedire di fatto la prosecuzione del Patto entro i termini di durata prestabiliti (cfr. anche paragrafi 2.5, 2.6, 2.7 e 3.3).

“il patto locale, se trova implementazione, secondo me è un ottimo strumento, perché trova il pubblico che si affianca al privato e viceversa. Il problema è che venga implementato, che non rimanga un atto scritto sulla carta, ma nemmeno dico che ci si creda, perché chi ha sottoscritto ci crede. Il problema è proprio l'implementazione che deve essere portata avanti. Purtroppo, ripeto, non ho personalmente con questo patto un'esperienza sul campo, perché di fatto per il nostro comune non si è mai implementato, quindi non posso dire se è andato bene o è andato male perché non c'è la parte operativa.” (SUDMI03)

“c'è un po' uno iato tra gli obiettivi e le risorse aggiuntive che vengono messe in campo: mi sembra da questo punto di vista che le risorse non siano sufficienti. In ogni caso, nel caso di Varese non c'è stata trippa per i gatti sociali, c'è stata trippa solo per i gatti di polizia, ma poca anche quella, qualche lisca di pesce diciamo. [...] l'ho detto, dal punto di vista teorico il patto è un'ottima cosa, è un progetto con un'ampia visione culturale. È la traduzione in strumentazione amministrativo-finanziaria che non... finisce per non essere abbastanza forte e garantire un'efficacia nel medio-lungo termine. Questo secondo me perché vedo quel che s'è fatto... Vabbè, sì, noi abbiamo condiviso la firma del patto, ma poi tutto è finito lì. Noi risorse da mettere in campo non ne avevamo e quindi interventi non ne facciamo.” (VA06)

“le azioni messe in campo son state quelle fondamentalmente dell'ascolto, formazione, interazione... erano attività di questo tipo. Poi... per alcuni versi si è riusciti a metterle in campo, poi son mancati i finanziamenti gli anni dopo e lì si è persa una grossa occasione secondo me [...] È andata scemando in questo modo. Peccato, perché poi ovviamente noi ci eravamo spesi molto con le associazioni: “Tranquilli, tutto, avremo finanziamenti”, anche perché sono attività che, se le fai con le persone, devi garantire una continuità, perché poi si perdono nel niente, sono proprio una goccia, una delle tante attività che fanno le associazioni. Invece noi avremmo voluto fare... “ (MILO01)

### 3.2. La partecipazione degli attori non istituzionali ai Patti Locali di Sicurezza Urbana

Una delle principali novità introdotte dai Patti Locali di Sicurezza Urbana consiste nella predisposizione di politiche *partecipate* di sicurezza urbana. Con questo termine si vuole indicare, in particolare, l'attenzione riposta dalla normativa regionale verso il coinvolgimento di una pluralità di attori locali nella costruzione delle politiche di sicurezza del territorio. Il PLSU, infatti, si configura come uno strumento attraverso il quale i diversi attori che vi prendono parte contribuiscono, nella pratica, a definire le funzionalità e le caratteristiche delle azioni rivolte al contrasto dell'in/sicurezza urbana. I soggetti che possono essere coinvolti, in coerenza con i principi di condivisione e sussidiarietà orizzontale, sono rappresentati tanto da attori di natura istituzionale quanto da soggetti appartenenti alla società civile<sup>4</sup>, dando così luogo a partnership locali e tavoli di concertazione estremamente eterogenei. Le forme di interazione tra gli attori – oltre che la natura del loro coinvolgimento nel processo decisionale e nell'implementazione delle politiche – contribuiscono a definire diversi modelli di patto locale, che intervengono su ambiti differenti di azione e che forniscono, di conseguenza, una risposta politica molto variegata rispetto alle problematiche di sicurezza urbana.

Alla luce di queste considerazioni, l'attenzione del presente paragrafo sarà rivolta in particolare al processo di “partecipazione” promosso attraverso i Patti locali, cercando di comprendere in che modo, e attraverso quali dinamiche, tali strumenti siano in grado di facilitare o meno un effettivo coinvolgimento di diversi attori, soprattutto di natura non istituzionale. A partire dalle interviste effettuate ai soggetti coinvolti nei Patti analizzati, si intendono indagare, in particolare, tre dimensioni: la costruzione delle *arene decisionali*, il *funzionamento* delle partnership locali e le *conseguenze* prodotte da tali forme di partecipazione politica.

#### 3.2.1. La costruzione delle arene decisionali attraverso la scelta degli attori

Per quanto riguarda il primo aspetto, è possibile osservare come i sei PLSU presi in esame presentino situazioni significativamente differenziate rispetto alla composizione delle arene decisionali (cfr. tabella 2.1). La diversa natura degli attori coinvolti, infatti, consente di delineare due tipologie di arene decisionali: la prima – rappresentata dai Patti locali implementati a Milano (S. Siro e Lorenteggio-Giambellino) – è composta esclusivamente da soggetti non

---

<sup>4</sup> La legge regionale 4/2003 stabilisce che i soggetti che prendono parte ad un patto locale di sicurezza urbana possono essere rappresentati da organi decentrati dello Stato (Prefetture, Questure, Carabinieri, Guardia di Finanza, Tribunale, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato, ecc.), organi giudiziari, scuole, unione di commercianti, unione di industriali, Camera di Commercio, centri di ricerca, università, associazioni (di categoria, sportive, scoutistiche, benefiche, formali ed informali attive sul territorio).

istituzionali, appartenenti nello specifico al terzo settore; la seconda, viceversa, vede il coinvolgimento di attori istituzionali (Polizia Locale) e di attori socio-economici che – a seconda dei contesti – sono rappresentati da soggetti privati (nel Patto dei Comuni del sud-milaneese), da soggetti che operano nel “terzo settore” (Castel Goffredo e Comuni dell’asse del Sempione) oppure da entrambi questi tipi di attore (Varese). Nonostante ciò è possibile, tuttavia, rintracciare alcuni elementi comuni che sembrano contraddistinguere il processo di costruzione delle arene decisionali. In particolare, l’attenzione è rivolta, da un lato, ai criteri di selezione degli attori non istituzionali, che caratterizzano il grado di apertura/chiusura della partnership locale, mentre, dall’altro, alle motivazioni che guidano il coinvolgimento di tali soggetti. Le ragioni che hanno spinto le amministrazioni locali e gli attori coinvolti a costituire le partnership consentono di avanzare alcune riflessioni circa l’idea stessa di Patto locale e, pertanto, comprendere le differenti interpretazioni e il diverso utilizzo che è stato fatto dello strumento.

Dalle analisi effettuate emergono, nello specifico, due principali fattori che – più di altri – sembrano influire sul processo di selezione degli attori. Il primo rimanda alle *esperienze professionali* dei soggetti locali e, in particolare, all’ambito lavorativo entro cui tali soggetti svolgono il proprio operato. Come si evince dalle interviste, infatti, la scelta dell’amministrazione locale è stata indirizzata verso quelle associazioni, cooperative o enti che svolgono già da tempo un servizio sul territorio e che, quindi, sembrano rispondere in modo adeguato alle esigenze a cui il Patto locale cerca di far fronte.

“D: chi ha scelto quali attori coinvolgere, perché comunque sono presenti molte associazioni?”

R: Sì, sì, sì, sì, beh, noi, io e la mia collega innanzitutto siamo andati in Regione, abbiamo preso un appuntamento con la responsabile della Regione Lombardia che seguiva all’epoca questi progetti, in modo da capire... qual era la strada migliore da seguire anche per poter ottenere il finanziamento. Dopodiché, io, la collega e l’assessore all’epoca, l’assessore che seguiva, diciamo, la polizia locale, la sicurezza, abbiamo pensato appunto di intervenire con quelle associazioni o comunque con quelle parti che già in passato si erano dimostrate sensibili rispetto alle problematiche prospettate ecco, in questo senso” (CAST04)

“Siamo stati coinvolti noi perché dal ’96 lavoriamo con un camper, una unità di strada presso la stazione delle Ferrovie...in convenzione con l’ASL Dipartimento Dipendenze, facciamo un intervento di unità di strada, di riduzione del danno rivolto ai tossicodipendenti. Per cui, in parte per questa motivazione. L’altro aspetto è perché da qualche anno, adesso non ricordo esattamente da quando, avevamo fatto un lavoro con le persone senza fissa dimora che gravitavano attorno alle stazioni e, quando è stato riaperto il dormitorio pubblico del Comune di Varese, noi abbiamo cominciato a gestirlo con un appalto. Quindi lavoravamo sia con le persone tossicodipendenti o comunque le varie marginalità in transito nelle stazioni, sia con chi di fatto era senza fissa dimora e facevamo noi, e stiamo ancora facendo, il servizio di custodia del centro emergenze notturno del Comune” (VA04)

In questo senso, dunque, la partecipazione sembra essere caratterizzata dalle esperienze lavorative accumulate dai soggetti non istituzionali presenti sul territorio. Molti intervistati, da questo punto di vista, fanno riferimento alle proprie competenze professionali come risorsa in grado di determinare l’accesso alle arene decisionali. La possibilità e la capacità di offrire un servizio adeguato

alle esigenze di sicurezza che si intendono affrontare rappresenta, di conseguenza, un elemento decisivo rispetto alla selezione degli attori locali coinvolti all'interno del PLSU.

“facendo un po' di ragionamenti sul quartiere, erano state individuate queste tre macro-aree, e poi è stato abbastanza spontaneo il fatto di inserirsi nell'area più consona, in base alle proprie competenze, alla propria storia, alle proprie possibilità di mettersi in gioco in una cosa piuttosto che in un'altra” (MISS05)

“abbiamo individuato quali erano secondo noi le aree verso cui avremmo potuto orientarci. Poi ogni associazione si è presa un po' un'area; per esempio, noi in quel momento... adesso abbiamo un progetto per i ragazzi delle scuole medie, ma in quel momento non avevamo niente per i ragazzi più grandi, quindi abbiamo detto la parte sull'adolescenza non ci compete, ci togliamo e ci mettiamo nell'altra. Quindi, ognuno ha un po' visto verso quale di queste problematiche emerse si sentiva affine e poi direi che è stato un po' naturale individuare questi tre progetti all'interno delle assemblee” (MISS01)

“Allora, noi quello che facevamo in specifico era un servizio di riduzione del danno, rivolto alle persone tossicodipendenti. Quindi distribuzione di siringhe, preservativi, per prevenire l'HIV nella popolazione dei tossicodipendenti. Di fatto, però, storicamente, abbiamo sempre fatto anche un lavoro di mediazione nel contesto dove stavamo lavorando, perché era una zona dove anche alcolisti, senza fissa dimora bivaccavano. E, quindi, avevamo anche un'utenza di marginalità varia che accedeva al camper, con altri tipi di bisogni. E da sempre abbiamo lavorato in collegamento con il Servizio Sociale, perché, per esempio, i primi tempi di riapertura del dormitorio, avevamo un canale privilegiato di invio al Servizio Sociale. Se non c'era l'attestazione dell'ultima dimora, dell'ultima residenza...in teoria se noi comunicavamo al Servizio Sociale che la persona permaneva sul territorio da diverso tempo, come dire... il Servizio Sociale faceva accedere la persona al centro emergenza. Per cui, di fatto, era in parte anche, è sempre stato in parte, anche un lavoro un po' di monitoraggio delle situazioni di disagio che afferivano un po' al circuito delle stazioni. Di mediazione con il contesto, per cui con l'edicola, con il bar, con i viaggiatori, in situazioni magari di risse, piuttosto che cose di questo genere e di eventuale invio ai servizi sociali, assistenziali, sanitari” (VA04)

“Nonostante ci siamo sempre occupati dell'esperienza adolescenziale giovanile, pre-adolescenziale, che è il nostro specifico, però il nostro sguardo si è sempre allargato ai contesti di vita dei nostri ragazzi, agli scenari in cui i nostri interventi dovevano avere luogo e quindi all'influenza sui risultati della nostra azione delle condizioni che nel nostro quartiere e nella nostra periferia si determinano” (MILO02)

“si è creato questo gruppo diciamo di lavoro sui giovani e ci siamo un po' incontrati le prime volte un po' per capire che cosa potevamo effettivamente mettere in piedi perché poi noi come cooperativa avevamo un certo tipo di disponibilità, la parrocchia era praticamente il prete dell'oratorio, dell'associazione erano un paio di persone e poi c'era un'altra associazione di psicologi che era una persona. Per cui insomma da questa équipe è emerso il progetto che poi è stato realizzato, un po' anche alla luce di quelle che erano le competenze che potevamo mettere in gioco” (MISS02)

Le esperienze lavorative, oltre a costituire un importante bagaglio strettamente legato alle competenze di tipo professionale, consentono di accrescere anche la conoscenza del territorio entro cui si intende implementare il Patto. La scelta degli attori in questo senso, piuttosto che essere determinata dalle sole capacità possedute dai soggetti non istituzionali, sembra essere legata più in generale a risorse di tipo cognitivo, che riguardano tanto le competenze quanto le conoscenze

che gli attori locali sono in gradi di utilizzare. Come mostrano le interviste, infatti, i soggetti coinvolti nei PLSU non si configurano esclusivamente come attori “competenti” dal punto di vista professionale (in relazione al servizio che sono chiamati ad espletare), ma possiedono un’ampia e profonda conoscenza del territorio che consente loro di poter affrontare le problematiche in maniera maggiormente adeguata.

“la nostra è sempre stata una delle convenzioni più grosse, il nostro centro è sempre stato uno di quelli più dotati di risorse, nonostante sia sempre stato in perdita, ovviamente, però avevamo più operatori della media degli altri centri e questa provenienza di quartiere ha sempre costituito la sua più grossa caratteristica. La nostra associazione, almeno per quanto riguarda la prevenzione e il lavoro territoriale, ha sempre lavorato soltanto in questo quartiere, perché noi pensiamo che per incidere sulla qualità dei percorsi di vita delle persone sia necessario un radicamento, sia necessaria una conoscenza, approfondita delle situazioni che le persone vivono” (MILO02)

“Per quanto riguarda noi, come per la parte sociale, erano attori che bene o male già conoscevano la realtà, le problematiche del mondo giovanile, quindi le scuole, e in questo senso già operano nell’ambito appunto del disagio giovanile” (CAST05)

Il secondo fattore che influisce sulla scelta degli attori rimanda, invece, ad una *dimensione relazionale*. In questo caso si tratta di coinvolgere soggetti con cui si erano già instaurate delle relazioni in precedenza, dovute a collaborazioni svolte in passato oppure a contatti attivati attraverso canali privilegiati. Come si evince dalle interviste, infatti, la partecipazione di alcuni soggetti appare particolarmente legata ai rapporti positivi instaurati tra gli attori coinvolti nel Patto, oppure tra soggetti che collaborano abitualmente sul territorio.

“noi veniamo perché comunque siamo sul territorio, lavoriamo per il territorio, ci conoscono, perché comunque facciamo parte di questo territorio e quindi sanno che lavoriamo qua, e pertanto è quasi automatico che arrivi la richiesta di dire “proviamo a chiedere a loro collaborazione”. Poi c’è anche un discorso di conoscenze personali anche, secondo me, perché la conoscenza personale favorisce moltissimo certi legami e certe...” (CAST02)

“c’era Legnano come capofila, nel senso che comunque ci siamo trovati talmente bene, abbiamo avuto dei risultati, dei contatti importanti con la popolazione per cui valeva la pena continuare. In realtà non è mai decaduto il discorso nel senso che, finito quello precedente, si è deciso di proseguire. È stato vissuto un po’ come proseguimento di quello passato [...] Con gli altri Comuni era la prima volta che lavoravamo. Li ho trovati comunque tutti disponibili, qualcuno ci chiedeva come funzionasse il nostro lavoro ed una possibile collaborazione con noi, perché giustamente non avendola mai fatta...per esempio ci veniva chiesto: “Ma se andate lì da una prostituta cosa gli chiedete?”, oppure “ma con i ragazzini come vi muovete?”. Poi Legnano in questo senso ci ha dato una mano perché avendo collaborato positivamente, ci hanno presentato. Se loro hanno accettato di essere capofila e riattivare un discorso del genere significa che è stata utile la collaborazione. Con Legnano infatti abbiamo collaborato veramente più che bene” (SEMP01)

“Noi abbiamo un contatto con i City Angels che conosciamo da anni, perché comunque collaborano con noi [...] il contatto con i City Angels è un contatto che avevamo già e abbiamo successivamente deciso di fare un tavolo a cui chiamare tutti gli organismi di polizia urbana dell’asse del Sempione, far loro una proposta, che poi abbiamo presentato in Regione. E questo progetto poi è stato messo a punto, rivisto, riguardato [...] Noi abbiamo parlato direttamente

con la vicepresidente dei City Angels, che conosciamo, che conosce il nostro responsabile, per cui il canale è stato immediato con i City Angels” (VA05)

A differenza delle esperienze lavorative – che coinvolgono risorse di tipo cognitivo – in questo caso ricoprono un ruolo centrale le risorse di tipo relazionale. La capacità di attivare canali privilegiati consente agli attori, come mostra il Patto dei Comuni del sud-milanese, di “candidarsi” avanzando specifiche proposte, ed influire – di conseguenza – sull’intero processo decisionale. Come si evince dalle interviste condotte in quel contesto, la partecipazione di Assolombarda è stata condizionata da rapporti instaurati precedentemente a livello politico tra le amministrazioni locali e l’associazione, che hanno consentito a quest’ultima di ricoprire un ruolo decisivo rispetto alla definizione delle esigenze di sicurezza da affrontare attraverso il PLSU (cfr. par. 2.4).

“Assolombarda si è data da fare parecchio e questa idea comunque ha avuto i propri germi nel tavolo dei produttori che è stata un’idea del precedente assessorato, comunque del comune di San Giuliano milanese. Per cui abbiamo un po’ infettato gli altri enti e da un punto di vista, ovviamente, di colloquio, di interlocuzione con l’amministrazione di San Giuliano e sicuramente anche di altri Comuni la stessa Assolombarda sicuramente ha giocato un ruolo di impegno” (SUDM102)

Dalle analisi emerge, inoltre, una certa corrispondenza tra i criteri di selezione delle arene decisionali individuati, e le motivazioni che spingono gli attori non istituzionali a prendere parte ai Patti locali di sicurezza. Anche in questo caso, infatti, è possibile osservare come la partecipazione degli attori si basi su fattori di natura sia professionale che relazionale. Nel primo caso, il PLSU è considerato in termini di *occasione professionale* e la partecipazione – di conseguenza – appare legata alla possibilità, da parte degli attori, di accrescere le proprie opportunità professionali. Il Patto locale, come emerge dalle evidenze empiriche, rappresenta un’importante occasione per farsi conoscere sul territorio, ampliare le proprie esperienze lavorative ed entrare in contatto con altre realtà che operano nel proprio ambito professionale.

«Noi diciamo che sicuramente come obiettivo avevamo quello di farci conoscere all’interno del quartiere, di poter presidiare alcune cose perché se tu conosci bambini in quel contesto quando poi vai al mercato le mamme che ti salutano tutte; è stato un modo per entrare nel quartiere, un modo prezioso... io tante mamme con cui tutt’ora continuo a lavorare le ho conosciute lì» (MISS01)

«il nostro ruolo principale è stato quello di dare un po’ una mano ad un’associazione locale che si dà molto da fare, che è stata un po’ vista come la salvezza in periodo di carenza di risorse, che poi hanno diciamo così usufruito di un nostro appoggio e hanno ottenuto adesso di utilizzare come sede di recapito e magazzino per la distribuzione di coperte e generi di prima necessità uno stabile che c’è a metà fra le due stazioni, in attesa che venga demolito per la riunificazione delle stazioni» (VA06)

“il mio desiderio era quello di realizzare un’esperienza che prima non mi era consentita, avendo molti bambini da gestire, ovvero un’attenzione anche psicologica diciamo al bambino, specialmente se piccolo, cercando di individuare che tipo di relazione abbia con gli estranei

piuttosto che con la mamma, con gli altri bambini, vedere che livello di apprendimento della lingua ha perché, insomma, a tre anni un bambino parla già abbastanza, a due anni certe parole le dice. E m'interessava anche che ci fosse un momento, questa famosa merenda con il tè alla menta, un momento di incontro delle signore, proprio per rompere questo cerchio d'isolamento di cui qualcuna proprio durante le lezioni ha parlato, qualcuna con buone relazioni con il vicinato e qualcuna con storie terribili di razzismo, di intolleranza e così via. Quindi mi interessava aggregare e mettere insieme età diverse, condizioni leggermente diverse” (MISS10)

La possibilità di accedere al Patto è stata così interpretata dagli attori come un'opportunità per far conoscere le proprie attività, rendere disponibili i propri servizi dando continuità al proprio operato, oppure predisporre eventuali future occasioni lavorative. In tutti questi casi la partecipazione al PLSU può essere interpretata, dunque, come un'occasione professionale, in quanto ha rappresentato un'opportunità di crescita dal punto di vista lavorativo.

“Sì, dicevo che noi non è che abbiamo partecipato direttamente al patto, però abbiamo fatto una serie di iniziative che facevamo e continuiamo a fare in quel periodo insieme a loro, e principalmente una serie di attività con gli stranieri del quartiere” (MILO03)

“Il nostro obiettivo principale era quello di fare... noi avevamo già un progetto simile che avevamo scritto l'anno prima che riguardava sempre l'intercultura nel territorio, che aveva un po' come punto centrale l'incontro con gli scrittori della cultura migrante per cui si stava già lavorando da prima, per cui incontri con scrittori stranieri che scrivono in italiano che una volta arrivati qui hanno scritto in italiano. Quindi letture tratte dai libri, momenti di confronto, e poi momenti di animazione che fossero musicali, piuttosto che un aperitivo, piuttosto che una cosa per i bambini. Creare gli spazi e momenti di convivenza che poi potevano essere momenti di riflessione in cui noi eravamo lì. Quindi il risultato delle dinamiche pensavamo che un po' ricadesse su di noi chiaramente” (MISS05)

Nel secondo caso, invece, la partecipazione è legata a motivazioni di natura *relazionale*, legate in particolar modo alla possibilità di instaurare oppure rafforzare i rapporti con altri attori. Dalle interviste emerge, in questo senso, una tendenza a valorizzare l'opportunità di costruire reti relazionali all'interno del contesto entro cui si è chiamati ad operare, al fine di instaurare rapporti che possano proseguire anche in futuro.

«Beh, da un lato viene a cogliere una nostra esigenza di essere, di partecipare a un discorso di rete sociale, tant'è vero che stiamo promuovendo un progetto per quanto riguarda adesso il cosiddetto “Progetto di Coesione Sociale”, che è quello finanziato dalla Fondazione Cariplo. Ma, aldilà di questo, a noi permette di essere in relazione con altre associazioni e, soprattutto, in relazione con le problematiche e tematiche sociali assieme al Comune e quant'altro per sentirci comunque utili, ecco, e non isolati, nell'ambito stesso della società in cui viviamo” (CAST03)

“era importante essere presenti a questo progetto, e poi era una bella scommessa quella di lavorare con altri anche diversi da noi, il fatto di creare una rete nel territorio era secondo noi fondamentale in quel momento lì in cui c'era la possibilità di lavorare insieme” (MISS05)

Gli intervistati, inoltre, sottolineano come il Patto locale rappresenti un'importante occasione per creare sinergie e forme di collaborazione sul territorio. La possibilità di progettare iniziative complesse insieme ad altri attori



sembra, infatti, costituire una delle principali motivazioni che hanno guidato la partecipazione dei soggetti non istituzionali.

“Il discorso della videosorveglianza si ricollega al patto perché noi abbiamo installato dei DOM e abbiamo chiesto ai signori pubblici, nel senso più lato possibile, se fossero interessati a collegarsi alle nostre telecamere perché collegandosi tutti possiamo sfruttare... per esempio le nostre sono rivolte verso le nostre aree, però si potrebbe controllare per esempio anche lo svincolo autostradale che è un punto evidentemente sensibile, gli svincoli a cavallo di San Giuliano permettono l'accesso ad una bretella che lega la tangenziale est con quella ovest, nonché la direttrice sud, in termini di sicurezza territoriale ha un suo interesse e una sua valenza” (SUDMI01)

“C'erano già bene o male delle attività che in parte appunto stavamo valutando come servizi sociali, diciamo due associazioni in particolare, già prima del patto comunque collaboravano con noi per il trasporto scolastico, per la sorveglianza qui dei bambini nel cortile delle scuole. Poi con il patto è nata questa ulteriore attività di sorveglianza, quelli che sono i cosiddetti “Nonni Vigili”, quindi ci hanno aiutato a collaborare in questo senso” (CAST05)

“un po' credo che le persone non aderiscono ai progetti solo perché il proprio ente di appartenenza ne dà mandato ma perché è scattato, da parte mia ma anche degli altri attori che hanno partecipato a questa cosa, un interesse personale, personale e professionale ovviamente. L'idea della co-progettazione per esempio professionalmente mi ha sempre interessato molto, se riesco a fare progetti con più partner sono più felice. Anche se faticosi, sono quei meccanismi di complessificazione che di fatto, una volta metabolizzati, non so per quale magia logico-concettuale poi facilitano, nel senso che c'è anche una condivisione per esempio della responsabilità finale che alleggerisce tutti quanti, c'è un allenamento a vedere le cose parziali quindi non appesantirsi sul dover portare avanti tutto perché sono io da solo...” (MISS06)

Le motivazioni espresse dagli attori a supporto della decisione di partecipare ad un Patto Locale sono, inevitabilmente, connesse con l'idea stessa di Patto locale che questi attori portano avanti, in quanto contribuiscono a definirne diversi tipi di configurazione. In questo senso, la sottoscrizione del PLSU ha seguito logiche differenti che, a seconda dei criteri di selezione degli attori e delle motivazioni che ne hanno guidato la partecipazione, ha determinato diversi modi di interpretare e gestire le partnership locali.

Nel caso in cui la partecipazione sia motivata da fattori di natura professionale, il Patto sembra essere definito in termini “strumentali” – orientato cioè alla costituzione di una partnership locale al fine di gestire le risorse (soprattutto economiche) messe a disposizione – oppure sembra assumere una declinazione maggiormente “operativa”, finalizzato cioè all'elaborazione di interventi concreti da sviluppare nei contesti. Nel primo caso la logica attraverso cui è costituita la partnership appare dettata dalla necessità di usufruire dei finanziamenti stanziati dalle amministrazioni: come si evince dalle interviste, infatti, il PLSU è inteso prevalentemente come un'occasione per utilizzare fino in fondo finanziamenti provenienti dalle istituzioni, al fine di sviluppare progetti sul territorio e di organizzare meglio le proprie attività.

“ci davano 65.000 euro in sei mesi, quindi noi all'inizio partimmo dicendo: «cazzo, sono un casino di soldi, dobbiamo mettere in piedi delle cose importanti», no? perché non ha senso non spendere questi soldi una volta che ci sono sul territorio” (MILO02)

“c'è un progetto che però fondamentalmente parte dalla disponibilità di alcuni soldi e lo studio di un modo per arrivare ad agguantare i soldi. Mi sembra che dal punto di vista ideale non tenga. È come se il processo di costruzione di un progetto fosse finalizzato ai soldi, mentre secondo me dovrebbe essere completamente ribaltato: l'intervento che m'interessa è questo e quindi presumo che ci sia bisogno di tot soldi” (MISS09)

“esattamente io i contatti come sono stati, chi, questo non lo conosco. Noi ne abbiamo usufruito. Cioè noi abbiamo goduto del fatto che qualcuno sia andato, si sia informato, si sia attivato, e l'ha fatto ricadere su di noi. Ecco, siamo attori passivi, nel senso che ci sono state delle persone che si sono occupate, che si sono attivate, l'hanno detto a noi, noi siamo diventati attori, attivi nel momento in cui abbiamo abbracciato questo progetto perché pensavamo che ci potesse essere di bisogno e quindi utile, e l'abbiamo messo in opera. Questo. Però esattamente le dinamiche, chi è andato, cosa ha fatto, dove si sono trovati, questo no [...] Non sai esattamente da dove ti arriva il dono però arriva, ecco. Basta che sia arrivato. L'importante è che si usufruisca di queste cose” (MILO06)

Nel secondo caso, invece, l'istituzione della partnership assume una declinazione maggiormente operativa, dettata dalla volontà di sviluppare una serie di interventi sul territorio che fungano da “volano” per attività successive. Gli intervistati sottolineano in particolare la necessità di organizzare servizi orientati al recupero di soggetti – come giovani o stranieri – considerati a “rischio” devianza, cercando anche di coinvolgere in modo maggiormente concreto la cittadinanza.

“è stato molto faticoso far passare questo discorso di ribaltare un po' l'ottica, passando dalla protesta alla proposta, e dal discorso del bisogno delle povere donne al discorso delle risorse, e di vedere cosa sanno fare. Detto in generale, il passaggio da un discorso più di tipo assistenzialistico ad uno più propositivo, di rafforzamento, che partendo da sé permette di rafforzare e progettare delle cose. Infatti quando abbiamo lavorato sul discorso “hammam” abbiamo ribaltato completamente l'ottica, per cui le donne erano dei soggetti attivi e abbiamo lavorato tantissimo su quest'idea che non saremmo stati noi a farlo ma loro stesse” (MISS13)

“la sicurezza per i ragazzi, sicuramente che vivano in un ambiente il più sano possibile, dove non ci siano.. quindi noi stiamo attenti a tutto quello che è possibile. Quindi se magari arrivano dei messaggi su persone che non so, possono avere degli atteggiamenti dal punto di vista della droga o altro, ci mettiamo subito in moto per verificare se è vero, se non è vero, se sono solo voci. Se sono solo paure, perché possono essere anche. Ormai tutto viaggia così velocemente che non...Se verifichiamo che possono essere dei fatti veri, quindi non so, casi magari di ragazzini che hanno atteggiamenti di bullismo, cerchiamo di intervenire sempre. In modo più repentino possibile. E penso che sia questo che deve fare un patto di sicurezza. Noi lavorando nella scuola cerchiamo di aiutare i ragazzi del futuro a non essere quello che potrebbe essere un problema per la società. Nel nostro piccolo” (MILO06)

“almeno utilizzare i finanziamenti in questa direzione cercando di fare interventi nella speranza che poi si possono moltiplicare era un po' l'idea che avremmo voluto [...] cercare di creare delle comunità di cortile tali per cui nel corso dei lavori ci fosse un esprimersi, un partecipare attivo. E la cosa è un po' rimasta...è stato fatto un lavoro che poi non mi risulta abbia avuto un seguito, e quindi ci si ritrova sempre su eventi particolari” (MISS11)

Viceversa, nel caso in cui le motivazioni siano riconducibili a fattori relazionali, il Patto sembra essere indirizzato alla valorizzazione delle interazioni e delle collaborazioni tra gli attori presenti sul territorio. In questi casi, la partnership locale è interpretata come un'occasione per costruire reti relazionali con gli altri soggetti, oppure rafforzare rapporti già esistenti. Dalle interviste emerge, infatti, la

volontà da parte degli attori di condividere le proprie conoscenze e le risorse presenti, sviluppando forme di collaborazione che – nonostante coinvolgano soggetti che operano all'interno dello stesso ambito professionale oppure offrono il medesimo servizio – possano coordinarsi per offrire un servizio congiunto alla cittadinanza.

“L'idea comunque è stata quella di creare una rete anche con le agenzie, infatti noi abbiamo sempre chiesto alle parrocchie, ai centri giovanili che già esistono, anche per non arrivare ad offrire un servizio che già esiste sul territorio che invece noi non conosciamo [...] il nostro intento era quello di coinvolgere parrocchie, centri di aggregazione di ogni singolo comune, come era successo per il patto precedente. Volevamo coinvolgerle in questo senso: innanzitutto perché non volevamo essere i primi della classe che arrivano sul territorio e sostituiscono la realtà che già c'è. Piuttosto era in un'ottica di supporto: se noi abbiamo bisogno di loro e loro hanno bisogno di noi, in questo senso” (SEMP01)

“all'inizio quest'idea di avere a disposizione un contenitore all'interno del quale si potessero effettivamente mettere in relazione le realtà che sul territorio agivano era stato anche accolto con un certo entusiasmo da parte di almeno un certo gruppo di associazioni che si sono anche mobilitate, attivate per creare anche dei rapporti, delle relazioni tra di loro e mettere in rete quello che si poteva fare” (MISS07)

“quando è stato firmato il patto noi eravamo l'unica realtà che lavorava alle stazioni. Mentre con la firma del Patto, c'era l'idea che entrassero anche altre associazioni [...] per cui c'era da trovare “un ruolo” alle altre associazioni che avevano in mente di fare un intervento e coordinarsi. Quindi il problema era di riuscire a coordinare senza... come dire, rendendo... cioè facendo un intervento il più possibile coerente con quello che stava accadendo, senza andare a sovrapporsi e anche utilizzando le funzioni specifiche di ognuno, chiaramente” (VA04)

“Noi l'abbiamo pensato chiaramente come uno strumento in cui a partire da una grossa affiliazione noi al territorio chiedevamo agli altri di avere un atteggiamento simile, collaborativo” (MILO02)

“Beh, il patto ci ha dato l'occasione diciamo di lavorare in rete, prima bene o male comunque come ripeto questa attività c'erano, forse non erano state così formalizzate in una maniera più, così precisa e non erano state coordinate perché poi nel patto, è stato sottoscritto da più soggetti, quindi forse il patto è stato l'occasione per appunto creare questa rete, questo lavoro comune” (CAST05)

La composizione delle arene decisionali – che, come è stato messo in luce, è legata a criteri di selezione e motivazioni di carattere professionale e relazionale – incide dunque sull'idea di Patto che si intende sviluppare, condizionando, di conseguenza, la configurazione e l'orientamento stesso delle partnership locali.

Attraverso il nuovo strumento, infatti, i diversi attori coinvolti contribuiscono a produrre importanti effetti rispetto alle politiche di sicurezza sviluppate sul territorio, in quanto – come mostrano le analisi – esprimono scelte, interessi e logiche che si riflettono sulle tre declinazioni di Patto proposte (strumentale, operativo od orientato alle interazioni/collaborazioni fra attori).

### 3.2.2. Il funzionamento delle partnership localmente attivate

Oltre ai meccanismi di composizione delle arene decisionali, è possibile effettuare alcune considerazioni anche rispetto al funzionamento delle partnership. Appare interessante, in particolare, cercare di comprendere in che modo i diversi attori coinvolti nei PLSU abbiano realizzato, in modo coordinato, le diverse azioni sul territorio. Innanzitutto, è possibile distinguere due differenti modalità attraverso cui sono state gestite le *relazioni all'interno delle partnership*. Da una parte, abbiamo Patti in cui le attività sono state caratterizzate da un elevato grado di strutturazione e di concertazione, attraverso la suddivisione in équipes e gruppi di lavoro che, come si evince dalle interviste, ha consentito un efficace coordinamento tra i diversi soggetti.

“all'inizio c'è stata una fase di plenaria, dove sono state identificate tre aree di intervento. Si pensava a quali potessero essere gli attori locali che entravano sui diversi progetti. Le plenarie erano aperte a tutti, anche se poi i normali cittadini sono venuti poco; di solito venivano i rappresentanti delle diverse realtà che operano in quartiere. Quindi con questa plenaria si è cercato di identificare un po' quali potessero essere i bisogni, quelle che potessero essere le aree di intervento. Una volta identificate si è detto "va bene, chi potrebbe eventualmente rientrare nelle diverse aree?". Per cui, ad esempio, sull'area adolescenti erano entrati la parrocchia, un'associazione e una cooperativa sociale. E poi c'è stata una seconda fase in cui ci siamo trovati tra di noi per pianificare i singoli progetti” (MISS09)

“per quello che ricordo io c'erano delle riunioni dove partecipavano sia sindaci che tecnici. Era un tavolo abbastanza allargato perché comunque la sicurezza riguarda tutti... poi però c'erano dei momenti, a seconda dell'ordine del giorno, dove ci siamo trovati solo noi comandanti con Assolombarda, perché magari si doveva parlare di determinate cose tecniche. Dovevamo decidere se era possibile fare la richiesta di finanziamento? Il sindaco non veniva ed eravamo presenti noi. Si doveva invece cercare di capire la fattibilità e allora parlare di risorse finanziarie? Allora oltre a noi c'erano anche i sindaci perché quando si parla di risorse finanziarie sono loro che decidono in base agli obiettivi” (SUDMI03)

“c'erano secondo me due livelli: una specie di plenaria tra tutti quelli che lavoravano e poi un'altra plenaria, quella vera, in cui venivano anche quelli che solamente “parlavano”, che poi non hanno partecipato. Ognuno di noi faceva un breve riscontro su quello che accadeva in modo che tutti potessero essere informati, ma lo erano comunque perché sono girate un'infinità di mail tra tutti, se riguardava qualcosa di specifico a pochi, ma l'elenco cui venivano spedite le e-mail era enorme. Poi ogni volta veniva fatto un verbale e mandato a tutti...” (MISS12)

Dall'altra, invece, alcuni Patti sono stati organizzati attraverso rapporti di tipo “contrattuale-formalistico”: in questi casi, infatti, la suddivisione dei ruoli all'interno delle partnership è basata su obblighi e impegni formali, e l'intervento degli attori istituzionali appare maggiormente incisivo. I rapporti, come emerge dalle interviste, sono gestiti attraverso una rendicontazione delle attività svolte dai singoli attori, e grazie alla presenza di un referente istituzionale che accentra su di sé l'organizzazione e la gestione degli interventi.

“successivamente alla stesura del patto, sono state stipulate dal comune con tutte le associazioni e gli altri enti coinvolti – la scuola piuttosto che la parrocchia, piuttosto che le altre associazioni di volontariato – degli accordi proprio, una sorta di convenzione-contratto nella quale nella premessa è stato richiamato il patto e nel contratto è stato specificato quali erano gli obblighi e le aspettative del comune, quali erano, invece, tra virgolette, gli obblighi e le aspettative dell'altra parte. Al termine dovevano essere raggiunti dei risultati, solo a risultati raggiunti il comune, che avrebbe preso il contributo dalla Regione, avrebbe disposto l'erogazione del contributo alla controparte. Nel momento stesso in cui l'altra parte sottoscrive la convenzione poi non adempie agli obblighi assunti, è ovvio che poi il comune non avrebbe erogato il contributo<sup>2</sup> (CAST04)

“Pervenivano regolarmente i resoconti di servizio, quindi non c'era nessun problema. C'era un'attenzione particolare e puntuale.

Questo valeva sia per le associazioni che per...

Si. Puntualmente arrivavano tutti i rapporti” (VA01)

“abbiamo chiesto ai vari attori – almeno io parlo sempre del taglio rispetto al sociale – chiedevamo delle relazioni agli attori rispetto all'attività svolta, in questo senso sì. Poi sono appunto associazioni o comunque cooperative presenti sul territorio, che conosciamo e che hanno anche altri servizi, quindi abbiamo un contatto abbastanza ravvicinato” (CAST05)

In secondo luogo, è possibile prendere in considerazione le modalità di *coordinamento tra i diversi attori* all'interno delle partnership. Nella quasi totalità dei casi analizzati appare di centrale importanza la presenza di una figura specifica che gestisca e faciliti il processo di collaborazione. In alcuni casi, come si evince dalle interviste, si tratta di un soggetto la cui azione è orientata principalmente verso un'attività di mediazione, al fine di facilitare il dialogo tra le realtà coinvolte e favorire la costruzione di una rete relazionale stabile, strutturata in senso orizzontale: l'obiettivo è quello di promuovere una concertazione il più possibile paritetica e sinergica fra gli attori che hanno sottoscritto il Patto.

“Questo è stato un processo lungo, perché ci si è trovati per un anno una volta ogni quindici giorni. Il laboratorio di quartiere ha avuto in tutta questa faccenda un ruolo di coordinamento che a volte ha dovuto essere decisamente direttivo perché altrimenti non si arrivava a quagliare mai, questo perché oltre ad essere diversi eravamo anche tanti con le idee più diverse” (MISS06)

“il motore trainante è stato Assolombarda, il quale mandava le varie comunicazioni con le date delle riunioni o l'ordine del giorno, dopo di che ci si riuniva presso il comune capofila e si discuteva quanto era all'ordine del giorno” (SUDMI03)

In altri casi, viceversa, questi “facilitatori” di partnership sono soggetti (istituzionali e non) che fungono solamente da “punti di riferimento”, in quanto, attraverso la propria presenza, gestiscono il coordinamento tra i diversi attori, che agiscono in modo scollegato fra loro. Come sottolineano gli intervistati, più che verificarsi un contatto diretto tra i diversi soggetti che partecipano al Patto, le relazioni appaiono “mediate” ed indirette, in quanto gli attori instaurano rapporti esclusivamente con il soggetto che svolge le attività di coordinamento all'interno della partnership. In questo senso, siamo di fronte ad una collaborazione strutturata in senso “verticale”, poiché guidata dal soggetto che funge da

facilitatore e coordinatore delle azioni di soggetti che, diversamente, non entrerebbero mai in relazione fra loro.

“io sono quello che ha sempre tenuto i contatti. Ho partecipato ai vari tavoli. Ho tenuto i contatti con tutte le associazioni del quartiere. In questo senso. Non è che sia mai stato un referente ufficiale. Perché non è che ci sia mai stato un referente ufficiale dal nostro punto di vista” (MILO03)

“il referente dei servizi sociali diciamo aveva maggiormente contatti, che ha fatto un po' da tramite diciamo tra me che dovevo seguire il progetto e quelle che erano gli ambiti d'intervento perché, essendo dei servizi sociali, sapeva quali erano le esigenze sia dell'anziano, sia del giovane e quali erano le possibilità d'intervento soprattutto, perché poi le domande comunque vanno direttamente giù, è l'assistente sociale, o comunque l'istruzione e la cultura; le esigenze vengono fatte dalle scuole per un certo tipo di disagio, per un certo tipo di problema, che tipo di interventi richiede la scuola, quindi non è stato fatto altro che mettere insieme le varie esigenze e a pensare come poi metterle sulla carta” (CAST04)

“noi, di fatto, non abbiamo mai incontrato la Polizia Locale. Cioè il Servizio Sociale faceva da tramite, tranne che in situazioni successive – ma poi ti diciamo quali...rispetto a questa cosa del Patto il Servizio Sociale aveva interesse a coordinare gli interventi sociali. Quindi convocò noi e altre associazioni...” (VA04)

Attraverso la sottoscrizione dei Patti locali, è stato possibile implementare azioni ed interventi coordinati tra i diversi attori che hanno preso parte alle politiche di sicurezza. In questo senso, la costituzione di partnership locali ha consentito ai soggetti coinvolti di interagire tra loro (in modo più o meno strutturato e più o meno diretto, come s'è visto), proponendo attività congiunte e sviluppando collaborazioni sinergiche con l'obiettivo di fornire servizi efficaci sul territorio.

Come si evince dalle interviste, le forme di interazione tra gli attori hanno dato luogo ad una reciproca conoscenza, frutto della necessità di condividere le proprie risorse e il proprio modo di operare sul territorio.

“Dopo l'inizio c'è stato un collegamento più forte con il discorso delle cooperative nel senso che ho dovuto conoscere le educatrici ed abbiamo anche stabilito una certa linea, come fare a sganciare il bambino dalla mamma, consentire di gestire quei casi in cui il bambino non ce la faceva, poi c'era un'altra bambina che voleva stare sempre con noi e scrivere alla lavagna e allora quella girava tra la sua aula e quella della mamma...è stato molto interessante” (MISS10)

“con Exodus, che fa l'altro aveva già avuto esperienze passate in stazione centrale e quindi in ambiti già critici di Milano, abbiamo operato tranquillamente in sinergia, nello stesso momento, negli stessi ambiti di intervento senza assolutamente avere problemi di diversi modi di vedere la cosa. Noi avevamo ben chiaro che cosa dovevamo fare, loro avevano ben chiaro che cosa dovevamo fare e quali erano i rispettivi ambiti di competenza, per cui la cosa è andato assolutamente liscia. Anzi, da questo punto di vista, il discorso è che c'è anche la tendenza da parte delle forze di polizia ad essere scettici riguardo a questi confronti, per una ragione molto semplice: purtroppo di solito non si capisce più chi opera da una parte e chi opera dall'altra. Di fatto se la cosa viene preparata bene questo fatto qua assolutamente non succede. È necessario un lavoro precedente di preparazione per far capire anche a chi deve operare cosa deve fare. Noi abbiamo fatto prima degli incontri con i nostri operatori di polizia con i loro operatori sociali in modo da conoscerci innanzitutto e in modo da capire bene quali sono le finalità per cui si interviene in quel modo su un determinato territorio. Di solito, quando qualche forza di polizia si appropria soltanto ad intervenire in modo sinergico con alcune associazioni o

comunque con il personale cosiddetto "senza divisa", di solito come risposta si storce il naso. In un approccio corretto ciò non avviene assolutamente" (SEMP02)

"Invece poi c'è stato un pezzo di lavoro un pochino più strutturato con alcune associazioni [...] Loro si erano appena costituiti come gruppo qua di Varese, per cui avevano iniziato a fare delle uscite in stazione, piuttosto che in altre zone di Varese, avevano impattato con questa realtà di alcolismo, senza fissa dimora, tossicodipendenti, così, ed erano un po' spiazzati sul come intervenire su questi. Nel senso, si andava dal "ma se mi chiede le scarpe gliele do sicuramente, piuttosto che do anche dieci euro per il biglietto", robe del genere, a quello "no, no non do niente" robe così. Per cui avevamo organizzato degli incontri con loro, dove appunto, di conoscenza. Noi sappiamo un po' quale è la loro linea di intervento, noi quale era la nostra" (VA04)

Da questo punto di vista, dunque, i Patti locali hanno consentito di sviluppare forme di co-progettazione degli interventi e sperimentare nuove forme di sinergie, sia tra attori non istituzionali presenti sul territorio, sia tra soggetti non istituzionali e settori dell'amministrazione locale. Dalle analisi emergono, tuttavia, alcuni aspetti maggiormente problematici: non sempre, infatti, il coordinamento e la progettazione condivisa è stata svolta in modo efficiente: talvolta, si sono verificati impedimenti che hanno complicato le relazioni all'interno delle partnership. Le principali difficoltà riguardano in particolare la fragilità dei rapporti tra gli attori coinvolti dovuti, come emerge dalle interviste, alla scarsa reperibilità o affidabilità che alcuni soggetti hanno dimostrato nel corso del processo.

"c'è un altro aspetto, che è quello del coordinamento tra gli attori del trasporto ferroviario, che, nell'ottica del comune di Varese dovrebbe poi essere risolto dal progetto di unificazione delle stazioni che è stato molto spinto dalla regione, dall'Assessorato alle infrastrutture, però. Chi debbano essere poi gli attori in questo campo è piuttosto nebuloso, perché la gestione del trasporto ferroviario è stata spaccettata in una serie di scatole cinesi, con la quale è difficile trovare un interlocutore, per cui esiste un...

D: Chiedo scusa se la interrompo. La nebulosità a cui si riferisce nell'identificare gli attori è peculiare del trasporto ferroviario?

R: sì, in particolare delle Ferrovie dello Stato, una volta era tutto Ferrovie dello Stato, mo' è stato diviso: gestore della rete, gestore degli impianti, gestore dei treni, e trovare l'interlocutore per far qualcosa è una caccia al tesoro. Noi sappiamo – abbiamo anche partecipato più volte a incontri nazionali dove le ferrovie dello Stato presentavano progetti anche di interventi sociali nei confronti dei soggetti marginali che girano intorno alle stazioni, e poi però non siamo mai riusciti a tradurre questa cosa a livello locale, perché non abbiamo mai individuato un interlocutore che fosse veramente interessato a livello locale, noi avevamo ipotizzato di mettere, di collocare un centro d'ascolto in una delle due stazioni, almeno in quella dello Stato che è quella che sembra avere più spazi, non è mai stato possibile, questa cosa non si è mai concretizzata. Noi non avevamo neanche tante risorse da dedicare, quindi non abbiamo spinto tanto, ma sicuramente non siamo assolutamente stati sollecitati perché ogni volta che cercavamo di contattare qualcuno era un fantasma. Questo è un altro problema che non dipende però dagli attori locali, dipende da come è stata organizzata il sistema nazionale dei trasporti" (VA06)

"il cambiamento di un sacerdote, ad esempio, che magari con il quale prima c'era un legame, o un certo livello di collaborazione, un altro arriva, deve mettersi in un contesto nuovo e magari non condivide completamente quel tipo di intervento eh pertanto allora, no? La collaborazione diventa più...come possiamo dire...scricchiola un pochino, no? Allora bisogna ricostruire però non sempre si riesce poi a ritornare magari ai livelli che c'erano precedentemente; questo è un

esempio, per dire. Oppure, l'amministrazione comunale cambia, no? Prima c'era un assessore, questo assessore non c'è più adesso. Lui era stato l'ideatore di questa idea qua, no? E lui portava avanti questo tipo di lavoro, ma adesso non mi risulta che ci sia qualcun altro che, quindi è molto importante questo perché capisce che se nascono delle idee su delle...fondate su delle persone, se queste persone vengono a mancare, cambiano o mancano, è difficile mantenere certi equilibri, allora ci vuole chi può fare questo? Non lo so, altre persone che possono portare avanti tutta una serie di idee, se ci credono, però capisce che..." (CAST02)

In altri casi, invece, le relazioni e il confronto all'interno della partnership non sono state particolarmente valorizzate a causa di uno scarso coordinamento, dovuto soprattutto alla mancanza di una figura (non necessariamente istituzionale) che gestisse e/o facilitasse i rapporti tra gli attori.

"è mancato un po' il coordinamento. Essendo stata la prima volta in quartiere andava gestito, così come si fa magari con gli abitanti che ci sono strumenti ben precisi per gestire alcune situazioni, perché non è che la partecipazione avviene magicamente, forse lì è stato sottovalutato un po' questo aspetto. Forse si pensava che chiudendosi tutti insieme in una stanza si sarebbe subito prodotto qualcosa di utile mentre questa cosa forse andava un po' guidata e accompagnata anche tra le associazioni" (MISS13)

"D: quando si è interrotto il confronto, cioè da che punto in poi non c'è stato più un tavolo di discussione sulle tematiche di sicurezza?

R: Mah, secondo me, è un discorso in cui allora l'ente, l'ufficio eccetera è sempre più assorbito da quello che è il contingente, e quindi manca un cosiddetto coordinatore che ha una funzione politico-amministrativa, diciamo l'assessorato piuttosto che il sindaco eccetera, a governare, a dare impulso naturalmente a queste commissioni, tavoli di confronto, eccetera" (CAST03)

Un ulteriore aspetto che sembra incidere sul funzionamento delle partnership riguarda il carattere, più o meno condiviso, delle azioni implementate. La mancanza di un coordinamento tra gli attori produce inevitabilmente una limitata condivisione delle scelte e, di conseguenza, una gestione "autonoma" dei singoli interventi realizzati sul territorio. Come si evince dalle interviste, in alcuni casi (come ad esempio il Patto di Varese) questo aspetto appare particolarmente evidente: i soggetti che partecipano al PLSU infatti, a causa delle particolari specificità professionali che li contraddistinguono, non sono riusciti a sviluppare interventi sinergici ma, piuttosto, hanno affiancato i diversi servizi che ognuno era in grado di offrire. In questo senso, dunque, anziché produrre una politica collettiva e condivisa, i Patti locali sono stati caratterizzati da un'aggregazione delle risorse e degli interventi implementati dai diversi attori in maniera autonoma.

"probabilmente a causa del fatto che ognuno portasse avanti quello che gli competeva non si è riuscito forse a fare un discorso più comune e di condivisione, anche per quello ci sono tanti progetti all'interno di ogni scatola molto frammentati. Perché ognuno poi ha portato avanti quello che era di proprio interesse secondo le sue competenze e il suo punto di vista, oltre che il suo modo di lavorare ed è andato avanti ognuno per la sua strada" (MISS13)

"D: Ho visto che tra i firmatari del patto compariva anche altre associazioni. Facevano servizio con voi?

R: No, non abbiamo mai fatto servizi. Anche se io li conosco bene [...] Non abbiamo collaborato, se è questo che vuole sapere. Non abbiamo avuto occasione di collaborare con loro. Anche se siamo disponibilissimi a collaborare con tutti, intendiamoci" (VA02)



“D: nel Patto Locale c’eravate voi, c’erano una serie di altre associazioni, ho visto i Servizi Sociali. Che tipo di coordinamento c’era?”

R: Noi ci siamo mossi sempre da soli, però ho capito che anche gli altri fanno la loro parte” (VA03)

“abbiamo anche fatto momenti di formazione ad hoc sul rapporto con persone in condizione di marginalità grave [...] Poi diciamo che la collaborazione si è fermata un po’ lì con loro, nel senso che comunque loro hanno un intervento molto specifico in alcune fasce orarie, eccetera e non collaborano moltissimo con quelle che sono altre realtà, nel senso che, non so, a volte capita che facciano un po’ da portavoce di situazioni un po’ di disagio grosso verso i servizi che magari hanno già in carico queste persone...son un po’ molto autoreferenziali” (VA04)

Le partnership istituite attraverso i Patti locali, se da una parte consentono di attivare forme di co-progettazione e collaborazione tra attori che già operano sul territorio, dall’altra non sempre producono interventi che sono il frutto di un percorso condiviso. L’apertura ad una molteplicità di attori apre, in questo senso, alcune interessanti questioni rispetto al grado di concertazione e coordinamento che effettivamente il nuovo strumento riesce ad esprimere nella pratica.

### 3.2.3. *Le conseguenze localmente prodotte dai processi di partnership*

È possibile, infine, soffermarsi sulle conseguenze prodotte dalla partecipazione di attori non istituzionali al processo di costruzione delle politiche. Il coinvolgimento di diversi soggetti all’interno dei Patti locali sembra produrre, da questo punto di vista, due tipi di conseguenze: il primo è di natura *relazionale*. Da un lato, come dimostra ad esempio il caso di Castel Goffredo, il Patto produce una “formalizzazione” dei rapporti già esistenti, ed un rafforzamento di legami o collaborazioni che, nonostante in precedenza fossero vissuti in maniera informale, ora vengono in un certo senso istituzionalizzati. Come si evince dalle interviste, in alcuni casi l’accordo ha consentito di stabilizzare e confermare una serie di relazioni instaurate precedentemente, dando continuità a servizi già avviati sul territorio.

“il comune, come dire, ha degli accordi comunque, strategicamente interviene coinvolgendo le strutture che operano sul territorio. Questa cosa non ha fatto altro che consentire di mettere per iscritto tutta una serie di accordi che magari rimanevano a livello verbale [...] è stato diciamo un modo per mettere su carta delle cose che c’erano ma comunque di ampliarle, migliorarle, definirle in maniera più chiara, perché ovviamente poi essendoci l’intervento della Regione che finanzia, bisognava comunque metterle e renderle in maniera chiara, cioè, perché altrimenti poi diventa difficile capire cosa deve fare il comune, cosa devono fare gli altri attori delle convenzioni e in che modo la Regione deve intervenire con il finanziamento.” (CAST04)

“tutto sommato, i contributi che qua vede scritti sono, cioè il comune li ha mantenuti comunque, e...quindi, insomma, in sostanza, da un punto di vista tecnico e diciamo dei risultati, se non quella di una maggiore partecipazione all’insieme della società eccetera, per quanto riguarda l’aspetto organizzativo eccetera, per noi non è altro che una conferma di quello già si faceva. E quindi, il fatto di essere entrati in questo progetto non ha fatto altro che mettere nero su bianco quello che in sostanza esisteva già, dal punto di vista di attività, in questo senso” (CAST03)

Dall'altro, come sottolineano gli intervistati, la partecipazione al Patto facilita la costituzione di veri e propri "network relazionali", frutto di una maggiore conoscenza tra gli attori e, di conseguenza, è funzionale all'attivazione di nuovi rapporti, anche di tipo lavorativo.

"il dato più positivo del Patto è che ha permesso di far emergere e mettere in relazione molte realtà del quartiere che operavano e tra le quali non c'era nessun tipo di contatto e a volte neanche di conoscenza. A volte magari vedevi l'insegna del tal posto però dicevi: "boh, chi sono questi?". Questo è un dato positivo» (MISS04)

"noi abbiamo comunque pensato di fare altre cose insieme alle associazioni e poi in realtà incastrandoci insieme ad altre cose nostre di altri progetti, e di altri soggetti di altri progetti, per cui è stato un lavoro che poi ha creato delle sinergie interessanti, per esempio con una cooperativa che già stava facendo delle cose nei cortili per cui ci siamo messi insieme facendo dei momenti insieme nei cortili, per cui è stata una cosa che poi ha dato vita ad altri piccoli momenti insomma" (MISS05)

"c'era un buon confronto che sta continuando tutt'ora perché questo diciamo che è stato un progetto che ha dato il la poi a delle collaborazioni che stanno continuando e stanno dando dei buoni risultati, insomma, ecco. Quindi c'è stato una buona collaborazione, il preside ha sempre visto molto bene questa attività qua - preside, dirigente scolastico - ha sempre visto bene questa attività, e anzi la incentivava, anche agli stessi genitori e anche agli stessi insegnanti, insomma [...] Che cosa cambiava in itinere? Cambiava la sensazione che stessero facendo qualcosa di importante, e quindi sembrava quasi che ci fosse la consapevolezza che questo tipo di esperimento stesse dando indicazioni, stesse dando dei, diciamo, degli elementi sui quali lavorare e sui quali poter continuare una certa elaborazione, una certa...una sorta di patto, no? che potesse continuare anche al di fuori del patto di sicurezza, ma poteva diventare un patto di rete tra diversi soggetti così come poi di fatto è continuato, quindi si è creato una sorta di rete tra alcune associazioni, tra la scuola, la parrocchia tra le cooperative. Grazie ai finanziamenti, sempre regionali, si è continuato a fare questo tipo di lavoro, quindi diciamo che quel tipo di sperimentazione ha comunque favorito una sorta di incontro, un incontro tra le parti, e laddove c'era disponibilità a parlarsi si sono create delle reti, queste reti ancora adesso stanno dando dei buoni esiti" (CAST02)

"è proprio una cultura che si deve un po' realizzare, si deve un po' fortificare, ecco. Se ci sono dei singoli che hanno questa visione un po' più, questa visione che vuole allargare queste esperienze, poi si scontrano con mille difficoltà. E quindi queste iniziative che sono sorte un po' a spot, hanno creato qualche conoscenza così anche importante, la conoscenza reciproca che poi è la base per stabilire dei legami" (MILO04)

"finito il patto, è rimasto a livello volontario. Cioè... certo, ci si conosce molto, si cerca periodicamente di vedersi, di fare delle riunioni insieme, proprio per essere più attenti ai vari bisogni, non sovrapporsi, coordinarsi, ma è tutto a livello di volontariato. Perché ormai ci siamo già conosciuti e andiamo avanti..." (MILO03)

Il secondo tipo di conseguenze è, invece, di natura *professionale*, in quanto il Patto consente di attivare servizi alla popolazione che non erano presenti sul territorio. La costituzione di partnership locali, come si evince dalle interviste, ha consentito agli attori di dare continuità (spesso a titolo gratuito o attraverso forme di volontariato) ad interventi attivati proprio grazie alla sottoscrizione del Patto locale, oppure – coerentemente con le motivazioni che hanno guidato la

partecipazione di alcuni soggetti – di creare nuove occasioni professionali nei contesti in cui il Patto è stato implementato.

“Allora, abbiamo deciso di collaborare, loro hanno fatto un lavoro di taglio universitario, di analisi anche urbanistica del territorio, culminato in un lavoro su un cortile in particolare, che è questo dell'autogestione del 146, e da lì, come a mettere insieme questi due percorsi, abbiamo fatto l'ipotesi di fare le feste in cortile. Dicendo il cortile è il luogo più vicino della socialità di ciascuno quello a cui anche quello che è chiuso in casa possiamo provare a farlo accedere. Quindi abbiamo fatto questo lavoro, siamo andati con un gruppo di venti ragazzine a suonare a tutti i campanelli, tossici e tutti quanti, facendo attenzione a che fossero tutti, anche quelli che stavano sulle palle a questo comitato di autogestione, perché erano occupanti o perché li trattavano male etc., e abbiamo fatto un pranzo in cortile, la festa con i bambini, ballato coi peruviani e coi tossici, e le ragazzine dell'oratorio, tutti insieme ed è stata una roba meravigliosa ad ottobre” (MILO02)

“eravamo io, la mia collega, l'assessore, e poi anche i, non so, i rappresentanti delle associazioni, il preside per la scuola media, il sacerdote, parroco per quanto riguarda la parrocchia, la cooperativa che mi sembrava fosse stata coinvolta una cooperativa, il comandante per l'aspetto della sicurezza, però, insomma, io ho visto che si è svolto anche in maniera molto tranquilla. Alcuni di questi servizi stanno continuando, nel senso che poi sono rimasti, non è stato un patto fine a se stesso, nonostante la Regione non abbia più dato il contributo e comunque il comune di Castel Goffredo, magari con minori disponibilità, però comunque ha continuato a coinvolgere gli anziani per quanto riguarda l'assistenza al pullmino, la sorveglianza dei ragazzi, la scuola per le attività pomeridiane. Certo, è tutto più contenuto, perché se ci sono maggiori disponibilità magari si fa anche qualcosina di più” (CAST04)

“una conseguenza positiva è stata che il servizio di educativa di strada, grazie a questo percorso che si era avviato e realizzato, ha proseguito il lavoro lì in quartiere e c'è stato un lavoro interessante con un gruppo di giovani che tra l'altro non c'entravano direttamente con questo progetto, nel senso che non erano stati coinvolti loro direttamente però probabilmente in qualche modo un po' le porte si erano aperte...“Voi siete quelli che avevano preparato il torneo di calcio"...comunque, come operatori di strada, non più l'essere visti come...perché all'inizio dicevano "ma voi siete poliziotti", è normale, in un parchetto questi si stanno facendo una canna e tu ti avvicini in borghese... per cui grazie a questa cosa probabilmente i rapporti si erano un po' più agevolati, per cui devo dire che questa cosa ha favorito il proseguimento di un lavoro dell'educativa di strada nel territorio” (MISS02)

“noi abbiamo proseguito proprio a titolo gratuito questo tipo di servizio perché per due anni il comune ha rimborsato una certa spesa che noi andavamo a sostenere. Successivamente, probabilmente per carenza di fondi, la cosa è finita. Ma noi abbiamo proceduto ugualmente, con l'autorizzazione da parte della Polizia Locale, abbiamo continuato questo tipo di servizio proprio a titolo gratuito e lo stiamo facendo ancora adesso” (VA02)

#### *3.2.4. Riflessioni conclusive*

In conclusione, il Patto locale si è dimostrato uno strumento in grado di favorire il coinvolgimento di attori locali che, a diverso titolo, operano sul territorio. Il PLSU implica, infatti, la possibilità per i soggetti non istituzionali di prendere parte al processo di costruzione delle politiche locali, ricoprendo un ruolo di particolare rilevanza tanto nella fase di definizione delle problematiche, quanto nella fase decisionale e di attuazione delle politiche. L'apertura istituzionale nei confronti della società civile e del terzo settore, tuttavia, non sempre produce esiti similari.

Le analisi dei casi studiati mostrano, in questo senso, tre differenti modelli di partecipazione espressi attraverso l'utilizzo del Patto locale:

- PLSU come occasione per definire le problematiche
- PLSU come occasione per definire le politiche
- PLSU come occasione per attivare/realizzare servizi

Nel primo caso la partecipazione degli attori non istituzionali è stata tradotta come un'occasione per definire le problematiche da affrontare attraverso il Patto locale. Tali soggetti, come nel caso di Assolombarda per il PLSU del sud-milanese, hanno esercitato un ruolo particolarmente attivo nella fase preliminare del processo, in quanto – come si evince dalle interviste – hanno contribuito a stabilire le priorità da affrontare e le esigenze del territorio. Nelle fasi successive, invece, gli attori di natura istituzionale hanno ricoperto un ruolo maggiormente incisivo, influenzando tanto la fase decisionale, quanto quella di attuazione concreta degli interventi.

“all'interno del patto c'erano queste esigenze che venivano espresse anche dagli industriali e dai commercianti. Per loro sicurezza vuol dire anche muoversi meglio e avere un'illuminazione adeguata oltre che un sistema di maggior controllo. Sostanzialmente il patto, poi, era questo” (SUDMI04)

“Da un punto di vista specifico la realtà produttiva ha inteso far rappresentare, così come cittadini ad esempio attraverso i comitati di quartiere, delle proprie specifiche necessità che hanno ricaduta e valenza sul territorio, primo tra essi il controllo stesso del territorio soprattutto nelle ore serali e notturne, da qui riprendono l'input dell'amministrazione a fare un qualche cosa anche se autonomamente e con istituti di vigilanza privata su questo, facendo presente queste realtà e quindi un maggior presidio del territorio industriale che evidentemente per tipo di frequentazione è vivificato e vitale in senso positivo dalle sette di mattina fino alle cinque di sera” (SUDMI02)

Il secondo modello di partnership si riferisce, invece, a situazioni in cui i soggetti non istituzionali sono in grado di esercitare un'elevata influenza sull'intero processo di costruzione delle politiche. Questo modello può essere applicato ai Patti sviluppati nei due quartieri di Milano: la scelta dell'amministrazione locale, in questi casi, è stata quella di affidare la gestione dell'intero processo agli attori locali che, di conseguenza, hanno esercitato un ruolo particolarmente attivo, sia per quanto riguarda la definizione delle esigenze di sicurezza del territorio, che per la scelta delle soluzioni maggiormente adeguate. In questi casi, come sottolineano gli intervistati, i soggetti non istituzionali hanno potuto esprimere le proprie preferenze rispetto al tipo di azione maggiormente adeguata al territorio e, quindi, influenzare l'intero processo decisionale.

“Noi ci siamo un po' istituiti come comitato promotore di un lavoro territoriale e abbiamo cominciato a contattare gli altri. L'idea è quella che se tu vuoi avere successo nel fare un lavoro di rete non devi proporre soluzioni ma proporre di partecipare a definizioni di problemi. Quindi la cosa importante era che tutti partecipassero con un loro punto di vista rispetto ai problemi del quartiere, ci fosse una ricostruzione che tenesse presente e tenesse in conto davvero quello che avevano detto tutti quanti, e lì abbiamo voluto essere molto salomonici, non so come dire, insomma trasparenti, non anteporre delle nostre letture” (MILO02)

“è uscito il bando, abbiamo partecipato al bando per i finanziamenti con delle azioni molto generiche, che comunque già prevedeva azioni di mediazione culturale o di sostegno agli anziani, abbiamo concorso e abbiamo vinto i finanziamenti dei patti locali, quindi la Regione finanziava...ci hanno dato tipo 250.000 euro, anzi la metà di 250.000 perché l'altra metà gli ha messi il Comune, è un cofinanziamento. Avevamo a quartiere disponibili 50.000 o poco di più, non sono tantissimi soldi però si può fare qualcosa. Abbiamo poi selezionato cosa andare a fare con quei soldi e avevamo una check list di azioni tra cui c'erano anche le telecamere, che sono state eliminate perché abbiamo detto “le telecamere le finanzieremo con altri soldi”...Anche perché poi parlando con la popolazione non avevano l'esigenza delle telecamere ma avevano altre esigenze. E allora sulla base di quelle azioni di massima abbiamo iniziato a fare le riunioni con le associazioni per pensare con loro cosa potesse rientrare in questi grandi contenitori, che erano forse la "socialità", la "formazione" e azioni, non di vivacizzazione, però "azioni per i problemi del quartiere". Allora con loro abbiamo cominciato a pensare tutte queste azioni e poi l'evoluzione sono state le azioni nei tre progettino” (MISS03)

“le varie forze che venivano man mano interpellate portavano proposte che non avevano molto a che vedere con il contenuto iniziale del patto locale di sicurezza che davvero, se non ricordo male, prevedevano l'incremento della presenza dei vigili urbani piuttosto che delle telecamere, il taglio era quello” (MISS11)

Il ruolo degli attori locali non si limita, dunque, esclusivamente alla fornitura di servizi o alla realizzazione di interventi (fase di attuazione delle politiche), ma incide anche sulle fasi precedenti del processo di costruzione delle politiche.

Il terzo modello di partnership locale, viceversa, riguarda casi in cui i soggetti non istituzionali si sono limitati a gestire le azioni sviluppate sul territorio. Si tratta in particolare di Patti Locali – come quello di Castel Goffredo o di Varese – in cui il coinvolgimento di tali soggetti non ha influito sulle scelte politiche, in quanto già stabilite a priori. Le amministrazioni locali hanno ricoperto un ruolo centrale rispetto alla definizione delle problematiche ed alle soluzioni attraverso cui affrontarle; il Patto locale, come si evince dalle interviste, ha rappresentato per gli attori non istituzionali un'occasione per attivare o realizzare interventi concreti sul territorio, ma si può a ragione sostenere che la partecipazione di tali soggetti al Patto vada interpretata come mera esecuzione di interventi predeterminati a livello istituzionale e non negoziati con i “partner”.

“Da quel che ricordo, bene o male, avevamo lavorato prima a livello, un piccolo gruppo del personale appunto comunale rispetto a quelli che potevano essere i problemi che noi, di cui noi eravamo a conoscenza, poi avevamo contattato appunto i vari soggetti sulla base di, gli avevamo spiegato che cos'era il patto, come ci si voleva muovere, si erano anche sentiti loro come interlocutori e si era lavorato poi anche in questo senso” (CAST05)

“noi abbiamo una funzione più che altro decorativa, insomma...tra virgolette, stiamo lì a far vedere che c'è anche il sociale, ma poi di fatto non facciamo niente, non ci è chiesto di fare niente” (VA06)

I casi analizzati rispecchiano, dunque, i tre modelli proposti: il Patto locale si configura, infatti, come uno strumento che – attraverso il coinvolgimento degli attori che operano sul territorio – riflette diversi gradi di partecipazione. Oltre alla natura dei soggetti coinvolti (terzo settore, privati), risulta tuttavia di centrale importanza anche il ruolo ricoperto dagli attori istituzionali: le opportunità ed i

vincoli dell'azione all'interno delle partnership locali appaiono infatti legate alle scelte delle amministrazioni locali, e al grado di apertura/chiusura con il quale intendono caratterizzare le arene decisionali. Le diverse interpretazioni dello strumento, in questo senso, producono significative disparità rispetto al coinvolgimento degli attori, delineando possibilità differenti di partecipazione.

Nel novero dei tre tipi di partnership che si sono individuati, è così possibile posizionare ad un estremo di "apertura alla società civile" i Patti caratterizzati dal secondo modello qui esplicitato, orientati, cioè, alla definizione delle politiche, attraverso un'effettiva possibilità degli attori di incidere sulla costruzione del *policy making* in materia di sicurezza urbana. Viceversa, vanno considerati come caratterizzati da arene decisionali tendenzialmente "chiuse" i Patti Locali appartenenti al terzo modello qui evocato, rivolti alla mera "realizzazione/attivazione di servizi", in cui i soggetti appartenenti alla società civile si pongono come meri esecutori materiali di un programma di attività già predeterminato, in un modo non dissimile da quello che caratterizzerebbe una normale convenzione di servizio con associazioni o altri tipi di attori presenti sul territorio. Ad un grado intermedio di "apertura alla società civile" corrispondono, infine, quei Patti che rientrano nel primo modello di partnership, orientato alla definizione concertata e condivisa delle problematiche di sicurezza presenti sul territorio; una concertazione che poi viene sostanzialmente meno nel momento in cui si passa dalla fase "diagnostica" del Patto Locale a quella più prettamente "operativa".

Oltre a questi fattori, però, incidono sulla partecipazione anche meccanismi e dinamiche esterni alla partnership, che, come vedremo meglio nel successivo paragrafo, riguardano il ruolo ricoperto da quei soggetti (come l'ente Regione) che influiscono sul processo di *governance* locale in maniera indiretta. Nel caso dei Comuni dell'asse del Sempione, ad esempio, il ruolo ricoperto dalla fondazione Exodus è stato particolarmente limitato, in quanto, a causa di vincoli di carattere economico, non ha potuto realizzare nessun tipo di intervento sul territorio. In quel caso, il Patto locale – dal punto di vista della partecipazione degli attori non istituzionali – più che riflettere uno dei tre modelli individuati, sembra piuttosto rappresentare un'occasione mancata.

### 3.3. Il ruolo rivestito da Regione Lombardia

Il ruolo che spetta a Regione Lombardia rispetto all'implementazione dei patti Locali di Sicurezza Urbana sul territorio è chiaramente delineato nel quinto comma dell'art. 32 della legge reg. n.4/2003, che introduce tale strumento all'interno della più ampia normativa regionale in materia di Polizia Locale e sicurezza urbana. Infatti, da un lato, alla regione spetta un compito di *indirizzo e raccordo*, nella misura in cui è l'Ente regionale (ed in particolare, la Giunta) a definire normativamente i contenuti minimali dei Patti Locali e le loro modalità di

sottoscrizione; dall'altro, la Regione svolge un imprescindibile compito di *sostegno ed incentivazione* dei Patti Locali, nella misura in cui concorre a finanziare le iniziative previste al loro interno, connettendo tali incentivi con i cofinanziamenti dei Progetti di Sicurezza ex art. 25 della legge n.4. Oltre a questi compiti, il DGR 20851/2005 (che ha, appunto, disciplinato nel dettaglio le procedure di sottoscrizione di tale strumento) individua un terzo possibile compito che gli organi regionali possono svolgere, che è quello di *proposta* dell'apertura di un Patto Locale ad un Comune singolo o capofila di un'aggregazione che funge da promotore, qualora ritenga opportuna l'adozione di tale strumento, tenendo conto delle caratteristiche del contesto e delle problematiche di sicurezza ivi presenti.

Se questi sono, dunque, i compiti che Regione Lombardia s'è assunta rispetto alla promozione dei Patti Locali di Sicurezza Urbana sul territorio, diventa ora interessante capire in che modo il ruolo dell'organismo regionale è stato percepito e valutato dagli attori (sia di natura istituzionale che appartenenti alla società civile) coinvolti all'interno di quei sei Patti che costituivano l'oggetto del nostro approfondimento qualitativo.

Dalle analisi effettuate, si può riscontrare un generale apprezzamento dei nostri intervistati rispetto all'introduzione dei Patti Locali di Sicurezza Urbana all'interno del quadro normativo regionale sulla tematica della sicurezza. In particolare, i soggetti da noi interpellati hanno da una parte apprezzato la filosofia generale dello strumento, che in modo assai innovativo chiamava le amministrazioni locali ed i loro referenti in materia di sicurezza a confrontarsi con altri attori presenti sul territorio sulla problematica della sicurezza e ad elaborare concretamente piani d'azione condivisi e programmati per il miglioramento delle condizioni di sicurezza.

“questo istituto personalmente lo vedo quello più innovativo della nuova legge regionale. Personalmente, poi ognuno di noi ha la propria angolatura nel vedere, però secondo me è stata veramente una risposta che nelle competenze della Polizia Locale, del Comune, delle associazioni ha dato un contributo senza sconfinamenti. [...] Quindi secondo me questo istituto del patto locale introdotto dalla legge regionale 4/2003, l'articolo 32 mi ricordo... è stata un'ottima, veramente un'ottima cosa, perché ha consentito di intervenire in ambiti determinati, piuttosto che più ampi - in questo caso nostro determinati - per cercare di aumentare il livello di sicurezza percepita e reale, nel rispetto delle proprie competenze, perché è chiaro che non dobbiamo sconfinare dalle nostre competenze. Tant'è che a questo patto hanno preso parte anche associazioni di volontariato.” (VA01)

“sicuramente [il Patto Locale] è anche un modo per costringere i diversi enti a ragionare in un'ottica di intervento attivo, ecco, quindi è utile senz'altro sotto il profilo culturale, della sensibilizzazione dei diversi attori, perché ovviamente la Regione ha un'ottica sistematica che è di alto profilo.” (VA06)

Dall'altra parte, le persone intervistate nel corso della fase qualitativa hanno anche valutato positivamente una relativa indefinitezza dei contorni del Patto Locale e delle modalità con cui quegli obiettivi generali possono essere perseguiti dagli attori che lo sottoscrivono, ciò che ha reso possibile l'adattamento del Patto

Locale alle specifiche caratteristiche ed esigenze di ognuno dei contesti in cui esso è stato introdotto ed implementato.

Non trova, invece, applicazione nei sei casi oggetto di approfondimento un immediato riscontro del ruolo di proponente nel senso stretto del termine; è invece stato esercitato, da parte di alcuni dirigenti regionali, un più generale compito di comunicazione e di supporto rispetto alle modalità concrete di sottoscrizione del Patto, che ha incontrato il favore di alcuni dei soggetti intervistati.

“secondo me gli obiettivi e le finalità non erano molto chiari all'epoca non, probabilmente era anche strumento nuovo...Noi lo abbiamo realizzato in una certa... in un certo modo, perché avevamo quella visione; poi era anche inserito in un contenitore particolare come i contratti di quartiere, quindi gli abbiamo dato più quell'impostazione. Magari, poi, in altre situazioni è stato in un'altra maniera, non ne ho idea. L'obiettivo era vago, era vago e forse è stato anche un bene all'epoca, perché non si sapeva cosa andare a fare, fondamentalmente. [...] Allora, gli obiettivi, abbiamo detto, erano vaghi, però poi questo era anche buono, perché c'era più libertà d'azione, fondamentalmente” (MILO01)

“prima di portare in Regione la proposta di Patti Locali, abbiamo fatto una riunione preventiva con un dirigente di Regione Lombardia e con anche, adesso non mi viene in mente il cognome... la sua collaboratrice che si occupava un po' della promozione dei patti locali. All'epoca abbiamo lavorato molto bene insieme in questo senso. Una o due riunioni, poi l'assessore si sentiva comunque” (MILO01)

Le dolenti note arrivano, invece, rispetto al ruolo di incentivazione finanziaria che la Regione ha esercitato rispetto allo strumento dei patti Locali di Sicurezza Urbana. L'aver legato la possibilità di intervenire economicamente a sostegno delle attività contenute nei Patti alla loro inclusione all'interno dei Progetti cofinanziabili ex art. 25 della legge regionale n.4/2003, ha fatto sì che l'erogazione dei fondi da parte dell'Ente regionale soggiacesse alle stesse limitazioni che già abbiamo riscontrato in una precedente ricerca (cfr. IReR 2007B020): in particolare, da un lato è stata lamentata dai nostri intervistati la presenza di una logica di finanziamento «a pioggia» dei differenti Patti inseriti (figlia della necessità di erogare finanziamenti per un numero cospicuo di Progetti di cofinanziamento presentati, ancorché in diversa misura); un elemento che, al di là della concessione di punteggi differenziati, non sarebbe riuscito a valorizzare in modo sostanziale i programmi particolarmente meritevoli contenuti in alcuni dei Patti da altre forme di progettualità più banali e comunque finanziate.

“Avevamo predisposto un progetto da un milione di euro e abbiamo preso degli spiccioli, il nostro comune ha preso quattromila euro. Questo perché l'anno scorso la regione ha dato i finanziamenti in non certo modo, a cascata, praticamente finanziando tutti e quindi alla fine, finanziando tutti, i soldi sono scemati. Adesso stiamo preparando quello di quest'anno e speriamo di prendere di più, noi ci aspettavamo molto ma molto di più e abbiamo preso poco. E questo non ci ha consentito di fare tutto quello che avevamo previsto, soprattutto con le associazioni. Perché poi le risorse per le associazioni sono stato un po' più smaltite...  
Come mai avete ricevuto così pochi finanziamenti per il patto? Se il patto aumenta il punteggio e il finanziamento è legato al punteggio, come mai è successo questo?  
Non l'ho capito neanche io. L'unica motivazione vera è che hanno esaudito tutte le richieste e quindi i soldi si sono limitati. Non è che hanno detto: "questi hanno un patto, glielo finanziamo



tutto e significa che non ne finanziamo altri dieci". Invece di fare una graduatoria fra i patti, hanno preferito garantire di far passare tutti i progetti, e, facendoli passare tutti, i soldi sono diminuiti. Il problema è che se non mi danno la base per una progettualità non riesco a fare niente" (SEMP04)

"parlo della Regione, che, se ha proposto uno strumento di questo tipo, poi dovrebbe supportarlo un po' di più. Non si tratta di un mero punteggio numerico che sfugge, tra l'altro, nell'ambito dei finanziamenti che, a loro volta, non raggiungono mai la quota... ma questo lo possiamo comprendere tranquillamente. Però è chiaro che, lasciando un po' a se stessi i comandi nell'interpretazione del patto, non dando un supporto effettivamente forte rispetto a questo, tutto rischia di stare lì e di morire, o di essere fine a se stesso, cioè stilare il patto solamente perché sono previsti dieci punti in più nella graduatoria regionale. Non ci vorrebbe troppo, basterebbe effettivamente questo supporto in più: innanzitutto un supporto nel senso di analisi da parte della Regione per capire dove si sta andando. Non c'è stato nessun riconoscimento del patto locale, nessuno ci ha detto: "state andando nella direzione giusta piuttosto che sbagliata". Quindi, adesso il problema è che è stato messo sullo stesso piano chi ha proposto il patto locale soltanto mettendo dentro le telecamere e basta, e che costituisce uno sforzo relativo perché l'amministrazione mette i soldi, l'ente deve fare l'appalto per le telecamere e il tutto è finito lì; perché poi nessuno va a sindacare sull'utilizzo che ne viene fatto delle telecamere. Un conto, invece, è mettere giù un progetto di patto locale come quello che ho illustrato che richiede innanzitutto uno sforzo notevole soltanto per iniziarlo, perché ci deve essere condivisione di idee, bisogna riunirsi intorno ad un tavolo e creare veramente una sinergia, i presupposti per lavorare assieme e degli sforzi notevoli per portarlo avanti. Non sono paragonabili queste due cose però non c'è assolutamente stato un riconoscimento, almeno finora, rispetto a queste due cose. Per cui alla fine uno potrebbe dire: "ma chi ce l'ha fatto fare?" (SEMP02)

Quest'ultimo brano citato si sofferma anche sulla necessità di seguire e monitorare le attività ed interventi programmati all'interno dei Patti Locali in modo differenziato rispetto agli interventi di carattere più tecnico contenuti nei più diffusi Progetti ex art. 25, in modo tale da poter valorizzare la complessità dell'approccio partecipativo alla tematica della sicurezza ed il tipo di utilizzo specifico che nei PLSU viene fatto degli strumenti co-finanziati, al di là della pura e semplice installazione. Torneremo su questo aspetto all'interno delle conclusioni.

L'altro aspetto delle modalità di incentivazione economica dei Patti Locali da parte della Regione su cui gli intervistati si sono negativamente espressi è relativa alla già menzionata questione della restrizione, avvenuta a partire dal 2006<sup>5</sup>, dei finanziamenti erogabili alle sole voci in conto capitale, con esclusione delle voci in spesa corrente. Questa scelta, effettuata da Regione Lombardia sulla scorta di precise indicazioni che arrivavano dal governo (con le rigide norme di bilancio per gli Enti locali contenute nel "Patto di Stabilità Interno" della finanziaria 2004) e dalla Corte dei Conti, è stata presa di mira sotto due differenti ordini di aspetti.

In primo luogo, è stata criticata la tempistica con cui essa è avvenuta, poiché alcuni dei Patti Locali sottoscritti, che avevano una durata temporale più ampia rispetto all'annualità dei Progetti ex art. 25 ed avevano inizialmente previsto nel proprio programma un certo numero di azioni di servizio (spesso svolte da associazioni o cooperative che partecipavano al PLSU) da finanziare in spesa

---

<sup>5</sup> A seguito dell'introduzione del d.g.r. 1 agosto 2006 – n. 8/3115.

corrente, si sono poi trovati in corso d'opera a non essere più co-finanziati per una quota rilevante delle proprie attività ed hanno così dovuto drasticamente ridurre la portata della propria azione o – peggio – hanno chiuso anzitempo rispetto alla durata prevista l'esperienza del Patto, con una conseguente sensazione da parte dei suoi sottoscrittori di essere stati “abbandonati” dalla Regione.

“il fatto che la Regione abbia cambiato completamente il tipo di finanziamento ha pesato notevolmente. La sensazione al laboratorio di quartiere è quella di essere stati un po' presi in giro, di non avere più gli strumenti e non poter essere messi più in condizione di poter fare... Adesso ci si sta muovendo di nuovo singolarmente con i propri mezzi e i propri contatti e tutto il lavoro di rete che era stato l'aspetto positivo è andato a perdersi. Un po' come è successo con gli abitanti: continui a promettere, ma poi a forza di creare aspettative rischi di creare ancora più conflitto e rancore, malcontento, la sensazione che proprio l'istituzione non ci sia e quindi un abbandono totale. È un peccato, perché è stata un'occasione mancata, il conflitto a San Siro è proprio il problema, e per com'è stata gestita la cosa sembra che si sia creato quasi un paradosso: il patto locale di sicurezza crea più insicurezza e più conflitto” (MISS13)

“la nostra impressione è che quando siamo partiti nel 2006 c'è una forte spinta, anche di regione, verso questo strumento che voleva essere uno strumento innovativo e che doveva essere portato avanti. Poi invece abbiamo visto un certo adagiamento, anche da parte della regione, rispetto a questo strumento. Non abbiamo più avuto una sensazione che ci fosse l'entusiasmo rispetto a questa possibilità. Dopo una fase di entusiasmo francamente dopo si è visto che i punteggi erano relativi, finanziamenti diretti non ce n'erano, per cui alla fine ci siamo un po' chiesti a cosa servisse” (SEMP02)

L'altro elemento sottolineato da parte degli intervistati che hanno criticato la svolta della regione nelle modalità di concessione dei co-finanziamenti è, invece, relativa al merito degli interventi finanziati. Questo perché di fatto la limitazione delle voci di spesa erogabili a quelle in conto capitale penalizza tutti coloro che avevano dato al Patto locale di Sicurezza Urbana una visione più orientata alla prevenzione socio-comunitaria, da realizzare attraverso una serie di attività e servizi rivolti alla popolazione e non tanto attraverso l'ottenimento e l'installazione di risorse tecnico-strumentali.

Ciò porta alcuni degli intervistati a sottolineare come, se la limitazione dei finanziamenti in spesa corrente poteva avere un senso per i Progetti co-finanziabili ex art. 25 (in cui spesso si faceva un ricorso eccessivo a tali modalità di finanziamento per poter coprire spese destinate all'estensione del nastro orario o al pagamento di straordinari per le polizie locali impegnate in servizi aggiuntivi alla popolazione), tale scelta perde gran parte delle sue motivazioni per uno strumento come il Patto Locale di Sicurezza Urbana, che non è basato esclusivamente sulle attività di servizio delle polizie locali o di altri settori dell'amministrazione, ma è soprattutto aperto alla partecipazione e condivisione dei programmi con attori provenienti dalla società civile. Un finanziamento che non può coprire le spese correnti non serve ad incentivare la presenza di questi partner (o a sostenere tale partecipazione una volta che essa sia già avvenuta), e si rivela quindi sostanzialmente inefficace rispetto al suo scopo.

“ noi avevamo previsto almeno tre anni di questa attività.  
Mentre le attività del Patto Locale si sono svolte alla fine solo per un anno?

Esatto. Un anno solo, perché i finanziamenti coprivano un anno. Quindi, per l'anno dopo, bisognava cercare i finanziamenti e si aspettava il bando della Regione. Poi, però, è stata una delusione il bando della Regione, perché spostava tutto in conto capitale, quindi non erano più spese in parte corrente: non potevamo finanziare il personale per fare le nostre attività, ma le macchine, le opere, la videosorveglianza. [...] è stata una grande pecca aver perso questa occasione di continuare su quella strada, poi però... non so gli altri comuni che hanno partecipato al patto locale di sicurezza come si sono mossi, ma il fatto di spostare tutti i finanziamenti in conto capitale vuol dire... vedere la sicurezza in un'altra maniera, fondamentalmente, spostare il problema sul..., sul..., non dico sul repressivo, però sul controllo, sulla repressione” (MILO01)

“negli anni successivi questi tipi di progetto non li hanno più finanziati, hanno voluto puntare... la Regione ha puntato invece più nello specifico solo ed esclusivamente per la polizia locale e solo ed esclusivamente per, non so, i supporti, quindi supporto tecnico, telecamere, pistole, auto, anche interventi di tipo strutturale per la costruzione oppure il miglioramento delle sedi. Però non è più intervenuta in questo ambito, ecco, che invece a mio avviso, avrebbe dovuto essere potenziato, perché insomma, una volta che i corpi o i servizi di polizia locale in questi anni... perché comunque è la Regione Lombardia che interviene, sono diversi anni, già dal 2001 con questi progetti a supporto dei comuni, però non è che i comuni voglio dire si... si possono dotare strumentalmente il primo anno, il secondo anno, il terzo anno, però insomma non è che tutti gli anni c'è da prendere la macchina nuova, c'è da prendere la telecamera nuova e quant'altro. Una volta che il corpo, il servizio, si è strutturato, io credo che sia di maggiore interesse per un'amministrazione ricevere contributi e aiuti per intervenire a livello sociale negli ambiti dove l'amministrazione ritiene opportuno intervenire” (CAST04)

“ci sono state delle difficoltà da parte di Exodus ad operare per via della strutturazione del progetto regionale che consentiva soltanto finanziamenti in acquisto e quindi non finanziamenti di spese correnti, quindi in personale e in servizi e in monte ore di lavoro. “ (SEMP02)

“Secondo me, proprio queste spese di pattugliamenti, per questi tipi di progetti che hanno un senso, veramente dovrebbero essere riproposte. Veramente poi per altre situazioni effettivamente la Regione ha detto “è inutile che finanziamo i pattugliamenti per l'incidentalità stradale quando è una competenza già praticamente dell'ente locale”. Ma poi, siccome è un istituto innovativo, che ha dato dei risultati, secondo me poteva essere mantenuto per specifici progetti, tipo questi Patti Locali. Quindi, è vero che dovevano comunque tagliare perché comunque c'era magari... troppa espansione di spesa. Cioè, i Comuni rinunciavano poi a impiegare le risorse degli straordinari che pagava la Regione. Non andava bene. Però, per questi progetti... forse si poteva fare qualcosa” (VA01)

Quest'ultimo brano apre una prospettiva sulla necessità di differenziare i finanziamenti regionali per le normali attività di servizio delle Polizie Locali (attraverso i consueti bandi per i Progetti di co-finanziamento ex art. 25 della legge regionale) da altre forme di finanziamento più aperte e meno limitanti dedicate ad hoc all'incentivazione ed alla valorizzazione dei Patti Locali di Sicurezza Urbana e degli specifici progetti contenuti al loro interno. Anche su quest'ultimo punto torneremo nelle conclusioni.



## *Conclusioni*

### *Valutazioni sull'utilizzo dello strumento ed indicazioni di policy per un'estensione dei processi di partecipazione in materia di sicurezza*

A conclusione del percorso di ricerca centrato sui Patti Locali di Sicurezza Urbana ex art. 32 della legge reg. n.4/2003 si tratterà un breve consuntivo sulla diffusione e sul tipo di utilizzo che tale strumento di azione partecipata alle politiche locali di sicurezza ha conosciuto nel corso dei 4 anni trascorsi dalla prima esperienza di Patto Locale attivata a Cremona – Borgo Loreto: si cercherà di trarre le indicazioni dall'abbondante materiale empirico (sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo) raccolto nel corso della ricerca e di evidenziare gli aspetti positivi di questi innovativi processi decisionali, insieme alle criticità che sono emerse. In ultima istanza, si provvederà ad elaborare alcune indicazioni puntuali di *policy*, attraverso le quali il legislatore regionale potrebbe eventualmente dare nuovo impulso all'adozione ed implementazione di Patti locali sul territorio lombardo, puntando ad una maggiore estensione ed incisività di questi strumenti.

Partendo dagli aspetti maggiormente positivi legati ai Patti Locali attivati dal 2004 ad oggi, occorre ribadire come questo tipo di strumento presenti delle indubbe potenzialità, in parte espresse anche in alcune delle esperienze prese in esame nel corso della ricerca: queste caratteristiche virtuose del Patto Locale lo distinguono da altri dispositivi di *policy* in materia di sicurezza urbana che più comunemente vengono praticati a livello locale, e meritano di essere sottolineate con forza. A nostro giudizio sono cinque, in particolare, i punti caratterizzanti del modello PLSU.

In primo luogo, la dimensione dell'*integrazione*. Attraverso l'utilizzo di tale strumento, infatti, si riesce finalmente a dare un senso a quel concetto largamente evocato nell'ambito degli studi (e relative politiche) sulla sicurezza, ma spesso vuoto di contenuti, di «sicurezza integrata». Infatti, attraverso la compartecipazione ai tavoli di analisi, di concertazione e di monitoraggio sulle problematiche di sicurezza e sulle attività collegate al Patto Locale di Sicurezza Urbana è possibile realizzare un duplice binario di integrazione degli interventi e delle politiche localmente attivate per fronteggiare l'insicurezza presente in determinati contesti. *In primis*, un'integrazione interna all'amministrazione locale (o alle amministrazioni locali) che promuove il patto, grazie allo sviluppo di sinergie fra i diversi settori che possono mettere in campo competenze e strategie di intervento per fronteggiare problemi ben delineati, ed attraverso l'adozione di

una visione condivisa degli obiettivi comuni da perseguire e di un approccio operativo coerente. A questo primo livello di integrazione se ne aggiunge un altro, esterno ai soggetti istituzionali che sottoscrivono il patto e volto, invece, ad arricchire il campo dei partner coinvolti nella predisposizione degli interventi idonei a prevenire o affrontare i problemi di sicurezza del territorio: l'apertura ad altri attori presenti sul territorio (sia di tipo imprenditoriale, che appartenenti alla cosiddetta «società civile») è funzionale allo sviluppo di politiche che integrino la dimensione istituzionale con quella sociale e vengano, quindi, percepite dalla popolazione come risposte effettivamente «locali» ai problemi di sicurezza, in quanto esse sono realizzate con il pieno coinvolgimento di soggetti che appartengono a quel contesto e sono direttamente interessati al miglioramento delle sue condizioni.

Direttamente collegata a questa dimensione, vi è poi l'aspetto della *partecipazione* degli attori locali all'elaborazione del programma di interventi comuni che caratterizza il Patto Locale. Nella misura in cui questi processi di *governance locale* in materia di sicurezza urbana vengono effettivamente perseguiti attraverso una decisa apertura dell'arena decisionale legata all'individuazione dei problemi e delle soluzioni da praticare ai soggetti attivi sul territorio (un'apertura che allo stato attuale abbiamo già visto non essere sempre praticata convintamente ed incisivamente; a questo proposito, cfr. paragrafo 3.2), le amministrazioni locali non si limitano a promuovere in modo più efficace singoli interventi di prevenzione in materia di sicurezza. Esse aprono, più in generale, un canale diretto di comunicazione e di confronto con la cittadinanza proprio su una questione essenziale della vita quotidiana come quella legata alla sicurezza urbana; questo "filo diretto" con la popolazione, se praticato correttamente e continuativamente, può essere funzionale alla (ri)attivazione del senso di fiducia nei confronti delle istituzioni e può contrastare quell'opposto sentimento di abbandono ed isolamento che porta molti cittadini a manifestare percezioni di insicurezza anche qualora non vi siano sul territorio elementi concreti che possano realisticamente supportare tale sensazione. La partecipazione alle politiche di sicurezza della cittadinanza e delle realtà associative presenti nel contesto, se guidata e sorretta da una visione unitaria e coerente da parte dell'amministrazione promotrice del Patto, va vista, quindi, come elemento doppiamente idoneo al miglioramento delle condizioni di sicurezza del territorio: in modo diretto, per una maggiore familiarità con le peculiarità del contesto oggetto degli interventi, ed in modo indiretto, per una riaffermazione del senso di fiducia nei confronti delle istituzioni.

Un terzo elemento che contraddistingue positivamente il patto locale di Sicurezza Urbana rispetto ad altri modalità di intervento in materia di sicurezza è quello della *progettualità* che esso è in grado di sviluppare: la necessità di elaborare come contenuto minimo del Patto un'analisi preliminare delle problematiche di sicurezza ed un elenco di interventi articolato e scandito da un vero e proprio «cronoprogramma» delle tempistiche di realizzazione (cfr. art. 3 del DGR 20851/2005) contribuisce, da un lato, a rendere più concrete le strategie di gestione delle problematiche di sicurezza presenti nel contesto; dall'altro, consente agli attori che partecipano alla stesura di questo progetto di porsi al di

fuori di quella logica emergenziale di breve periodo che caratterizza una fetta rilevante degli interventi istituzionali in materia di sicurezza urbana, spesso dettati dalla volontà di reagire prontamente a fasi di allarme sociale pesantemente rilanciate dai media piuttosto che di inserirsi in un approccio più meditato alle problematiche strutturali presenti nel contesto. In quest'ottica, un PLSU redatto nei termini illustrati dalla normativa regionale di dettaglio si dimostra funzionale all'elaborazione di progetti di più ampio respiro, che dovrebbero animare le strategie degli attori coinvolti con tempistiche e ritmi rapportati non tanto alla successione delle campagne mediatiche, ma alle effettive esigenze di sicurezza del territorio.

Un ulteriore aspetto dei Patti Locali che va messo in risalto è la loro *poliedricità*: il PLSU si è dimostrato, anche nella sua applicazione sul campo, uno strumento particolarmente adattabile alle esigenze di sicurezza ed ai differenti approcci politici che sul tema sono emersi nei vari contesti in cui è stato applicato: esso si è dunque rivelato flessibile, nella misura in cui, come abbiamo visto (cfr. capitolo 1), è stato utilizzato sia da amministrazioni che hanno fatto ricorso a politiche preventive di taglio situazionale (basate prevalentemente sul pattugliamento del territorio e sull'installazione di sistemi di videosorveglianza) che da soggetti che hanno privilegiato un approccio «sociale» alla questione; anzi, sovente si è rivelato uno strumento idoneo all'adozione di una miscela combinata di queste differenti strategie, ancorché non sempre a tale differenza di approccio è poi corrisposta un'effettiva condivisione degli obiettivi e collaborazione sul territorio (in alcuni casi, infatti, s'è assistito piuttosto ad una mera ripartizione di compiti a monte che ogni attore, in base ad una propria distinta competenza e visione, ha poi condotto in modo separato e non coordinato nel contesto locale).

Un ultimo elemento che va ricordato come distintiva qualità dello strumento oggetto di studio è quello della *razionalizzazione* delle spese in materia di sicurezza: anche in questo caso, l'esistenza di una precisa ripartizione di compiti ed impegni reciproci nella fase della sottoscrizione del programma di attività e la successiva fase di monitoraggio del rispetto degli accordi e dell'attuazione degli interventi previsti consente di determinare con puntualità i contributi che ogni partner conferisce all'azione comune (a condizione, ovviamente, che il programma ed il monitoraggio non si risolvano in vuote e formali dichiarazioni d'intenti). La stessa possibilità di mettere in rete più soggetti potenzialmente coinvolti nelle strategie di prevenzione delle medesime problematiche di sicurezza permette di evitare la realizzazione sul territorio di prassi ridondanti o, peggio, contraddittorie, riducendo contestualmente la possibilità di dispersione delle risorse.

Ora, se queste sono le indubbe potenzialità insite nel Patto Locale di Sicurezza Urbana, occorre a questo punto evidenziare anche l'esistenza di criticità nell'effettiva implementazione di questo strumento è stata data sul territorio lombardo che sono emerse nel corso della ricerca. Si tratta di criticità che in parte hanno limitato l'estensione dei Patti Locali sul territorio regionale ed in parte hanno ridotto la portata delle potenzialità di questi strumenti in diversi casi presi in considerazione. In questo caso abbiamo individuato quattro punti nodali che si

sono rivelati particolarmente problematici nell'applicazione dei Patti Locali alle diverse realtà lombarde.

Un primo problema, come già accennato in precedenza, è relativo alla limitata diffusione del ricorso ai Patti Locali di Sicurezza Urbana sul territorio lombardo: 40 casi accertati (di cui solo 35 tradottisi in interventi concretamente attuati nei differenti contesti) in oltre 4 anni di esistenza ci sembrano oggettivamente pochi, se messi in relazione alla convinzione con cui Regione Lombardia aveva inteso promuovere ed incentivare la sottoscrizione dei Patti Locali ed alle potenzialità dello strumento rispetto ad altri dispositivi molto più diffusi nel novero delle politiche locali per la sicurezza urbana. È vero che, se i processi di coinvolgimento e di elaborazione condivisa delle analisi e dei programmi di attività vengono effettivamente praticati, essi comportano l'insorgere di un certo grado di complessità rispetto ad altri tipi di intervento (come una semplice convenzione di servizio con singoli attori). Si tratta, d'altra parte del contraltare dell'elemento della *progettualità* cui in precedenza si faceva riferimento: una dimensione progettuale più articolata, ponderata e negoziata richiede necessariamente tempi più lunghi nell'elaborazione delle analisi e nell'individuazione delle attività più coerenti con la visione comune, comporta il rischio che affiorino conflitti fra taluni degli attori presenti al tavolo di discussione, richiede riflessioni sull'efficacia delle azioni e sull'opportunità di introdurre correttivi in corso d'opera. E tutto ciò, ovviamente, introduce elementi di complessità all'azione pubblica cui non tutte le amministrazioni locali potenzialmente interessate all'utilizzo dei Patti Locali possono o vogliono adeguarsi. Ciò detto, i contatti intercorsi con i comandi di Polizia Locale coinvolti nella fase di acquisizione della documentazione e i contenuti emersi nel corso di alcune interviste ci portano a ritenere che, oltre alla possibile complessità dello strumento, esista anche un deficit cognitivo di molti dei suoi potenziali utilizzatori rispetto alle caratteristiche innovative dei Patti. Una non completa conoscenza dello strumento che potrebbe, forse, essere ridotta attraverso una più incisiva campagna di informazione sui Patti Locali, rivolta non solo ai referenti delle Polizie locali, ma più in generale agli amministratori ed alla cittadinanza. Torneremo su questo punto in seguito.

Un secondo elemento di criticità emerso nel corso della ricerca (soprattutto nella sua fase quantitativa) riguarda l'esistenza di un certo grado di confusione fra i referenti istituzionali interpellati rispetto alle caratteristiche che distinguono il Patto Locale di Sicurezza Urbana rispetto ad altri strumenti che Regione Lombardia incoraggia e mette a disposizione delle amministrazioni locali nel settore delle politiche di sicurezza. Anche in questo caso, se la poliedricità di questo strumento, utilizzato per perseguire approcci alla tematica della sicurezza urbana ed obiettivi assai differenziati fra loro (dalle politiche di tipo socio-assistenziale ad interventi di carattere prevalentemente situazionale-repressivo, spesso associate a logiche più di tipo socio-comunitario), ha indubbiamente rappresentato uno dei suoi punti di forza, il suo contraltare è stato quello della presenza di una certa genericità di fondo della normativa regionale, che ha portato molti qualificati esponenti delle amministrazioni locali o degli organi tecnici ad intendere in modo ambiguo (se non proprio a fraintendere) le caratteristiche del



Patto Locale. Oltre a questo elemento, anche l'incorporazione del meccanismo di incentivazione economica dei PLSU all'interno della più ampia cornice delle procedure di co-finanziamento dei Progetti di sicurezza ex art. 25 della legge reg. n.4 può avere contribuito alla diffusione di quei malintesi che hanno caratterizzato svariate risposte dei soggetti da noi interpellati. Anche in questo caso una più efficace strategia di comunicazione sugli elementi distintivi del Patto Locale, associata magari ad una divaricazione delle modalità di incentivazione economica dei Patti da quelle di altri strumenti, potrebbe contribuire a chiarire i confini normativi dello strumento e ad evitare sovrapposizioni o fraintendimenti.

Anche la terza criticità verificata nel corso della ricerca fa da contraltare ad una delle qualità potenzialmente più interessanti proprie dei Patti Locali: l'analisi qualitativa condotta sull'applicazione dello strumento nei nostri studi di caso ha riscontrato l'esistenza di una persistente difficoltà nella promozione di effettivi processi di partecipazione rispetto alle tematiche della sicurezza. Come s'era visto nei paragrafi 3.2 e 3.3 del presente rapporto, tali difficoltà possono essere ricondotte a due differenti elementi: nel primo caso gli ostacoli all'apertura dell'arena decisionale a partner di tipo non istituzionale può derivare da una scelta di fondo dei soggetti promotori del Patto Locale, che hanno preferito limitare (o impedire) l'apporto dei soggetti provenienti dalla società civile ai momenti di condivisione delle problematiche di sicurezza e delle strategie da adottare, elaborando nella sostanza un piano di interventi predeterminato unilateralmente e chiuso ad ogni forma di discussione o concertazione dal basso. Si tratta, beninteso, di una condotta legittima, che però frustra uno degli elementi più innovativi e distintivi di questo strumento rispetto ad altri dispositivi in materia di sicurezza urbana (come le convenzioni di servizio con soggetti esterni all'amministrazione locale o gli accordi per la gestione associata del servizio di Polizia Locale ex art. 23 della legge reg. n.4/2003) che risulterebbero probabilmente più adeguati rispetto al PLSU per il raggiungimento di determinati obiettivi.

Oltre a queste scelte iniziali da parte dei soggetti istituzionali alla guida del Patto, anche un ulteriore elemento provoca difficoltà all'effettivo coinvolgimento degli attori presenti sul territorio alle attività del Patto: si tratta dell'elemento economico, legato alle modalità di erogazione degli incentivi finanziari regionali attraverso i progetti di co-finanziamento. Si è, infatti, riscontrato che in svariati contesti (soprattutto in quelli in cui erano stati coinvolti nel PLSU attori professionalmente attivi nel terzo settore per lo svolgimento di azioni a carattere sociale nei Patti di tipo infracomunale) la scelta avvenuta nel 2006 di limitare i finanziamenti erogabili alle voci in conto capitale ha di fatto ostacolato la presenza dei soggetti provenienti dalla società civile al Patto Locale, ed in alcuni casi ha provocato una prematura interruzione delle sue attività (ed una sostanziale vanificazione degli obiettivi di portata più ampia che il tavolo partecipativo aveva delineato). Fatta salva la possibilità che, in assenza di finanziamenti per le spese correnti, siano le amministrazioni comunali sottoscrittrici ad erogare l'intero importo dei servizi di questo tipo (una scelta compiuta, per esempio, da alcune amministrazioni che hanno dimostrato di credere fermamente nell'approccio adottato in sede di Patto Locale, tanto da continuare l'effettuazione di tali servizi

anche in seguito alla sua scadenza), va sottolineato come questa limitazione rischi di rappresentare un serio freno allo sviluppo dei Patti Locali di Sicurezza Urbana, ed in particolare di quegli accordi che pongono uno spiccato accento su un approccio di prevenzione sociale alle problematiche di sicurezza. Oltretutto il ripristino della possibilità di erogare tali finanziamenti, limitatamente ai soli interventi sociali previsti all'interno di un Patto Locale, non andrebbe ad incentivare in questi casi un ricorso indiscriminato all'estensione oraria dei servizi di pertinenza delle Polizie Locali, con rischi di pesanti conseguenze per i bilanci degli enti comunali; anche questa ragione potrebbe, pertanto, consigliare il legislatore regionale a rivedere i meccanismi di erogazione dei finanziamenti legati alle attività dei Patti Locali, slegandoli da quelli previsti a supporto di altre politiche per la sicurezza urbana.

Un'ultima criticità emersa nel corso delle analisi effettuate riguarda, infine, l'esistenza di casi di utilizzo puramente strumentale delle forme del Patto Locale di Sicurezza Urbana, dietro alle quali si celava una sostanziale vuotezza o genericità di contenuti, che tradiva lo spirito e le peculiarità di questo strumento. In alcuni casi, infatti, è emerso come alcuni interventi già ampiamente programmati con altre formule e/o modalità di esecuzione da parte delle amministrazioni competenti siano state fatte rientrare all'interno della veste di un Patto Locale al solo scopo di ottenere un punteggio superiore in sede di erogazione dei co-finanziamenti regionali e di poter utilizzare qualche risorsa economica aggiuntiva rispetto alle (scarse per definizione) disponibilità economiche delle amministrazioni promotrici. In molti di questi casi, è stato possibile riscontrare, sia attraverso la lettura della documentazione pervenutaci che le parole di alcuni coinvolti attori sulla carta nel programma di attività del Patto, che le procedure di sottoscrizione ed implementazione del PLSU previste dal DGR n.20851/2005, fossero in realtà adempite in minima parte, attraverso vaghi e generici riferimenti alle problematiche presenti, agli impegni reciprocamente adottati ed alle modalità di monitoraggio delle attività da eseguire. Queste considerazioni rendono, dunque, consigliabile l'attivazione di modalità di monitoraggio e controllo da parte di Regione Lombardia più incisive rispetto a quelle finora adottate, che potrebbero essere collegate a meccanismi di valutazione ed incentivazione economica dei Patti Locali di Sicurezza Urbana (e di successiva rendicontazione delle attività intraprese al loro interno) riservati a questi soli strumenti.

In chiusura di rapporto, riprendiamo ora alcune delle considerazioni sin qui svolte per delineare alcune linee di *policy* che, a nostro giudizio, potrebbero risultare idonee ad un'estensione del ricorso allo strumento dei Patti Locali di Sicurezza Urbana e ad una maggiore efficacia dei processi di partecipazione locale in materia di sicurezza urbana:

1. in primo luogo, occorrerebbe potenziare lo strumento della *comunicazione pubblica*, indirizzata non solo ai comandanti delle varie strutture di Polizia Locale esistenti in Regione (attraverso la periodica messa a punto di appositi seminari di approfondimento e di presentazione delle esperienze

maggiormente significative, già apprezzabilmente svolti in numerose circostanze dai dirigenti della U.O. “Polizia locale e interventi integrati” della Regione), ma anche agli amministratori pubblici competenti in materia di sicurezza ed agli attori sociali potenzialmente interessati (attraverso la pubblicizzazione di appositi bandi, distinti da quelli inerenti ad altri dispositivi), in modo tale da estendere la consapevolezza dell’esistenza di tale strumento nei soggetti che più facilmente potrebbero proporre l’adozione su scala locale e da migliorare la comprensione delle potenzialità peculiari che rendono il Patto Locale di Sicurezza Urbana uno strumento diverso da altri dispositivi adottati nelle politiche per la sicurezza e particolarmente idoneo a sviluppare forme di partnership nella gestione delle problematiche di sicurezza presenti sul territorio (riducendo, altresì, l’insorgere delle confusioni e dei fraintendimenti cui abbiamo assistito nel corso della ricerca).

2. In secondo luogo, si suggerisce il ricorso a *procedure di co-finanziamento* e di incentivazione delle attività legate ai Patti Locali *distinte* rispetto a quelle che hanno ad oggetto i Progetti ex art. 25 della legge reg. n.4/2003 o la Gestione associata dei servizi di Polizia Locale ex art. 23. Attraverso il ricorso a modalità di finanziamento differenziate, Regione Lombardia potrebbe disincentivare il ricorso da parte delle amministrazioni locali a progetti di PLSU esclusivamente formalistici, volti al puro ottenimento di risorse aggiuntive e slegati da tutto quel patrimonio di analisi delle peculiarità locali e concertazione delle strategie d’azione che costituisce l’imprescindibile nucleo fondativo di un Patto Locale articolato e coerente. Al tempo stesso, gli uffici regionali competenti potrebbero svolgere in modo più efficace e circoscritto l’attività di monitoraggio e controllo sull’effettiva rispondenza delle procedure di sottoscrizione ed implementazione del Patto Locale ai criteri individuati dalla normativa di dettaglio in materia. Infine, la delimitazione delle modalità di finanziamento e un più accurato riscontro dell’effettività dei processi partecipativi e dell’efficacia delle azioni intraprese potrebbe legarsi al ripristino della possibilità di erogare tali finanziamenti, limitatamente ai soli interventi dei partner non istituzionali previsti all’interno di un Patto Locale e con esclusione delle attività di stretta competenza delle Polizie Locali o di altri uffici delle strutture comunali.
3. Una terza indicazione di policy è, invece, relativa ad una *delimitazione di tale strumento ai soli ambiti territoriali comunali o infracomunali* (cioè, all’interno di quartieri o aree delimitate all’interno di un comune), o, in subordine, alla possibilità di attivare Patti Locali di Sicurezza Urbana sovracomunali solo nelle aree in cui sono già presenti forme di aggregazione di Enti locali (come le Unioni dei Comuni o enti di natura consortile) o di gestione associata del servizio di Polizia Locale. Una tale delimitazione risponde a differenti elementi che sono emersi nel corso della ricerca: da una parte, è apparso palese come sia necessaria un’approfondita conoscenza del territorio (tanto più minuziosa quanto più si restringe l’ambito di intervento) e delle reti di soggetti ivi presenti per poter elaborare analisi dettagliate delle problematiche di sicurezza che colpiscono determinate aree e per poter coinvolgere tutti gli attori localmente presenti che possono rivelarsi utili al

raggiungimento degli obiettivi di un Patto. Oltretutto, la partecipazione continua alle attività del Patto dei soggetti di natura non istituzionale è grandemente agevolata dalla loro contiguità territoriale rispetto alle aree in cui le attività hanno luogo. Infine, dopo aver preso in considerazione le differenti traiettorie dei Patti Locali di tipo infracomunale e sovracomunale, è emerso come gli obiettivi che i PLSU appartenenti a questo secondo filone usualmente perseguono (quelli di una migliore copertura e controllo del territorio, di una accentuata valorizzazione e razionalizzazione delle risorse delle strutture di Polizia Locale territorialmente competenti e dell'accresciuta efficacia di operazioni di controllo e/o repressione da svolgere nei contesti interessati) siano più efficacemente perseguibili adottando altri strumenti di *policy* in materia di sicurezza: la gestione associata del servizio di Polizia Locale o il ricorso a forme ancor più accentuate di aggregazione dei rispettivi comandi. Solo nei rari casi in cui tali forme aggregative erano già esistenti prima della sottoscrizione di un Patto Locale sovracomunale, è stato possibile assicurare una visione d'insieme organica e coerente al progetto presentato dalle amministrazioni promotrici (e per questo motivo suggeriamo questo tipo di limitazione, qualora non s'intenda escludere la possibilità di attivare Patti Locali aventi competenza territoriale sovracomunale); laddove, invece, era il Patto Locale sovracomunale a porsi come elemento funzionale alla successiva aggregazione dei diversi attori istituzionali, tale strumento non s'è rivelato di per sé adeguato al raggiungimento dello scopo.

4. In quest'ottica, l'ultima indicazione di *policy* alla Regione è proprio quella di parallelo ma distinto *potenziamento degli altri strumenti di policy funzionali all'aggregazione fra Enti locali* (in particolare, le convenzioni di gestione associata del servizio di Polizia Locale e le Unioni di Comuni). Se ben si comprende, infatti, come in una regione che vede la presenza di un numero considerevole di comuni di ridotte o ridottissime dimensioni una delle priorità debba essere quella di una razionalizzazione delle risorse localmente impiegate nel settore della sicurezza e di una maggiore efficienza delle strutture di Polizia Locale presenti sul territorio, è però parimenti raccomandabile che tali obiettivi vengano perseguiti valorizzando quegli strumenti che appaiono maggiormente idonei al loro raggiungimento.

Con questa logica si propone, pertanto, di promuovere ed incentivare un duplice binario rispetto agli strumenti di politica locale in materia di sicurezza: da una parte, il potenziamento e la delimitazione degli incentivi all'attivazione di Patti Locali di Sicurezza Urbana, in chiave di valorizzazione di uno strumento *ad hoc* per la diffusione di processi di partecipazione ed integrazione delle politiche di sicurezza a livello *micro*, calibrate cioè su aree ben delimitate e su problemi di insicurezza altrettanto specifici. Dall'altra parte, il perseguimento dell'estensione delle forme di aggregazione sovracomunale dei servizi di Polizia Locale, finalizzato ad una più razionale utilizzazione delle risorse, ad una più efficace copertura del territorio, ad una più agevole crescita delle professionalità degli organi competenti in materia di sicurezza urbana.

*Allegati*



## Allegato 1

### *Griglia di codifica*

**Nome del patto**

**Data di sottoscrizione**

**Durata** (se indicata)

**Rinnovo del patto** (se ci sono elementi che vanno oltre la data di scadenza del Patto, considerarlo tacitamente rinnovato)

**Numero attori coinvolti**

**Entità del finanziamento** (se indicata)

**Cofinanziamento regionale** (informazione ricavabile solo dai dataset dei progetti di sicurezza – disponibili solo 2006/2007)

**Problematiche riscontrate (da 1 a 7)**

1. carenza servizi pubblici
2. degrado urbano (danni segnaletica, danni ad edifici pubblici, presenza di rifiuti, ecc... - non vengono individuati *soggetti devianti specifici*)
3. disagio sociale (popolazioni in situazioni di marginalità sociale ed economica – ad es., anziani, soggetti con problemi psichici, ecc...)
4. conflittualità sociale (situazioni di conflitto tra residenti e stranieri, giovani e anziani, residenti e forze di polizia, ecc...)
5. criminalità (spaccio, furti, truffe, criminalità organizzata, ecc...)
6. comportamenti anti-sociali (danni ad arredo urbano ed edifici, graffitismo, ecc... - vengono individuati *soggetti devianti specifici* – giovani, migranti, ecc...)
7. presenza di soggetti pericolosi – generico
8. presenza di soggetti pericolosi – giovani
9. presenza di soggetti pericolosi – stranieri
10. presenza di soggetti pericolosi – nomadi

11. presenza di soggetti pericolosi – tossicodipendenti
12. insicurezza percepita (*categoria residuale*)
13. problemi di circolazione stradale
14. sicurezza nei luoghi di lavoro
15. problemi di abbandono scolastico
16. occupazione abusiva di stabili
17. grave carenza risorse (umane e/o tecniche) PL
18. non indicato

### **Obiettivi generici**

1. prev. situazionale: videosorveglianza (sistemi tecnologici di controllo, colonnine sos, telecamere)
2. prev. situazionale: pattugliamento e/o presidio (anche presidio scuole da parte di soggetti non appartenenti alle forze dell'ordine)
3. prev. sociale: socio-comunitaria (animazione del territorio, community building, mediazione culturale/sociale)
4. prev. sociale: socio-assistenziale (servizi sociali per situazioni di disagio/marginalità sociale, ascolto vittime di reato)
5. repressione (controllo stranieri irregolari, controllo attività commerciali, ecc...)
6. gestione della circolazione stradale
7. riqualificazione dell'arredo urbano
8. razionalizzazione organizzativa (coordinamento comandi di polizia locale o tra PL e altre forze dell'ordine, attività di formazione generica per operatori di polizia locale)
9. attività formativa/informativa alla cittadinanza (ad es., sensibilizzazione anziani riguardo alle truffe, educazione civica per i giovani, ecc...)
10. attività formativa specifica indirizzata ai soggetti coinvolti nel patto

### **Target specifico dell'intervento/degli interventi**

1. giovani
2. anziani
3. donne
4. migranti
5. residenti nel quartiere
6. commercianti
7. custodi di stabili
8. soggetti marginali (vagabondaggio, accattonaggio)
9. vittime di reato
10. prostitute
11. disabili



**Attori coinvolti** (denominazione specifica) [rilevazione delle informazioni per ogni singolo attore]

**Attore: ha aderito dopo la data di sottoscrizione al patto** (sì/no)

**Tipo di attore**

1. istituzione religiosa
2. istituzione scolastica
3. associazione
4. cooperativa sociale
5. comune
6. provincia
7. istituzione giurisdizionale (es. camera di mediazione, Procura della Repubblica)
8. Forza dell'Ordine
9. azienda pubblica
10. comitato di cittadini
11. consorzio
12. sindacato
13. corpo di vigilanza
14. società cooperativa

**Azioni specifiche programmate** (da individuare per ogni singolo soggetto coinvolto)

1. pattugliamento e vigilanza
2. videosorveglianza/altre tecnologie di controllo
3. creazione di presidi fissi/sportelli/centro di ascolto (es. presidio PL, presidio Croce Rossa, ecc...)
4. interventi di riqualificazione urbana
5. attività di informazione/comunicazione delle attività del Patto
6. attività formative (es. attività educative contro le truffe agli anziani, educazione stradale per i giovani, ecc...)
7. rianimazione del territorio (attività con finalità aggregative/di socializzazione)
8. recupero di situazioni di marginalità sociale
9. azioni di prevenzione del disagio
10. azioni di assistenza alle vittime di reato
11. azioni di contrasto alla criminalità
12. attività di mappatura dei problemi
13. attività di coordinamento/valutazione dei risultati

**Presenza/assenza del Comitato tecnico**

**Presenza del responsabile tecnico**

**Presenza/assenza forme di monitoraggio/valutazione del patto** (presenza / assenza)

**Note particolari**

## Allegato 2

### *Griglie di intervista*

#### A2.1. Traccia per l'attore "proponente" (Comune, Polizia Locale)

##### **Area introduttiva**

- Presentazione con nome cognome, qualifica professionale e periodo di permanenza nella funzione attualmente ricoperta, avanzamento di carriera

##### **Area Costituzione del Patto**

- Quali sono i problemi di sicurezza urbana presenti nel territorio/quartiere?
- Tali problemi si differenziano rispetto a quelli di altri quartieri/zone della città/comuni limitrofi?
- In che modo, negli anni, si è cercato di dare una risposta a questi problemi (azioni già compiute dagli attori locali nel territorio [per definire il contesto di riferimento all'interno del quale si inserisce il Patto Locale – quest'ultimo è in linea o va in direzione contraria rispetto alle azioni promosse dal Patto?])
- Tra i possibili strumenti disponibili (Progetti di Sicurezza, Contratti di Quartiere, convenzioni con attori sul territorio, ecc...), perché la scelta è ricaduta sul Patto Locale (ex art. 32)? [far esplicitare il percorso "storico" attraverso il quale l'intervistato è venuto a conoscenza dello strumento e le motivazioni della scelta – tenere conto della risposta quando si chiederà all'intervistato la sua "idea" di Patto Locale]
- In che modo il Patto Locale si è inserito all'interno di altri progetti o politiche di sicurezza portati avanti dall'amministrazione comunale?
- L'attivazione del Patto è stata proposta dall'Amministrazione Comunale o da altri attori presenti nel territorio? [indagare se la scelta di promuovere un Patto Locale è nata in seno al Comune o è stata proposta da associazioni/attori economici/altro]
- Nel Patto, oltre all'Ente promotore, sono presenti altri attori [citarne alcuni presenti nel Patto]. Chi ha scelto gli attori da contattare? Perché? Come è avvenuto il percorso di selezione di tali attori (su chiamata dell'Ente proponente/attraverso un processo di *governance* locale/su iniziativa degli

stessi attori)? [tenere conto della risposta alla domanda precedente: nel caso l'attivazione del Patto sia stata decisa da un gruppo di attori questa domanda risulta inutile]

### **Area Valutazione del Patto**

- Gli obiettivi del Patto erano i seguenti (elenco). Nella fase di attuazione sono stati modificati e/o integrati da ulteriori obiettivi? Se sì, per quali motivi (nuovi problemi emersi nel lavoro sul campo/proposti dai soggetti coinvolti)? Attraverso quali forme di consultazione tra gli attori?
- Secondo lei questi obiettivi sono stati raggiunti? In base a quali elementi lei ritiene che gli obiettivi (non) siano stati raggiunti? [criteri di valutazione dei risultati]
- In base alla sua esperienza, quali sono stati i fattori che a suo giudizio hanno determinato il (in)successo del Patto? (in caso insuccesso) Quali sono stati, in particolare, i principali ostacoli che hanno impedito il buon esito del Patto? [In base alla risposta dell'intervistato continuare con una delle aree tematiche sotto elencate; riprendere successivamente le altre, nell'ordine indicato. Es. se si inizia con l'area contestuale, continuare con quella normativa e infine quella relazionale]
  1. Area relazionale
  2. Area contestuale
  3. Area normativa

### **Area relazionale (attori coinvolti/processo di partecipazione/rapporti fra attori)**

- Come sono state coordinate ed organizzate le attività dei diversi attori partecipanti al Patto? In che modo venivano prese le decisioni? Come (e se) è stato elaborato il calendario delle attività? Se e in che modo i diversi attori dovevano relazionare gli altri sull'effettivo svolgimento delle azioni previste?
- Il percorso di esecuzione del Patto è stato un processo lineare o è possibile distinguere, al suo interno, differenti fasi? Se sì, quali e con quale sequenza temporale? [indagare se sono state individuate le seguenti fasi e la loro durata temporale: progettazione – coinvolgimento di tutti gli attori o meno; mappatura dei problemi – se e come è avvenuta; condivisione dei risultati provvisori. Far emergere la durata delle singole fasi e l'eventuale presenza di criticità che hanno ostacolato l'iter di attuazione → scopo della domanda è capire se si sia trattato di un Patto semplicemente “eseguito” oppure “costruito” attraverso la partecipazione effettiva di tutti gli attori coinvolti]
- Quale è stato l'esito delle azioni predisposte all'interno del Patto? [insistere sulle concrete conseguenze che le azioni hanno avuto sul territorio]

- Ci sono state conseguenze anche sulle successive strategie del Comune (o anche degli altri attori coinvolti) in materia di sicurezza urbana?
- Tornando ai ruoli degli attori coinvolti nel Patto, qual è stato in particolare il suo ruolo? Quali azioni sono state concretamente poste in essere?
- Quali erano i rapporti con gli soggetti partecipanti al Patto prima della sua costituzione? Questi rapporti sono cambiati in seguito allo svolgimento del Patto?
- La cittadinanza è stata coinvolta durante l'esecuzione del Patto? Se sì, in che modo?

### **Area contestuale (caratteristiche e problematiche locali e rapporti con il territorio)**

- Mi parli in generale del quartiere/comune in cui si è svolto il Patto: come me lo descriverebbe? In particolare, che tipo di popolazione/i vive/ono al suo interno?
- Rispetto a questa descrizione, negli ultimi anni sono avvenuti dei cambiamenti nella composizione sociale?
- Al di là delle problematiche di sicurezza [vedi domanda "Area costituzione del Patto"], ci sono altri problemi che contraddistinguono questo quartiere/comune?
- Davanti a questo tipo di problemi, come ha reagito la popolazione? [fare emergere il grado di solidarietà/conflittualità esistente nel contesto]
- La situazione che Lei ha descritto ha inciso sui contenuti del Patto Locale? Se sì, in che misura?
- Viceversa, in che misura il Patto Locale ha inciso rispetto ai rapporti sociali esistenti nel quartiere/comune?

### **Area normativa**

- In base alla sua esperienza personale, quali sono gli elementi della normativa regionale sui Patti Locali che funzionano? Quali, invece, a suo giudizio sono più deboli? Perché?
- In Francia i Contratti Locali di Sicurezza (CLS) vengono stipulati seguendo una logica contrattuale in senso stretto: le eventuali inadempienze di ciascun attore, rispetto agli impegni assunti in sede negoziale, fanno sorgere una precisa responsabilità politica e/o economica in capo a quell'attore [Esempio: alla data prestabilita dal contratto l'attore X non ha posto in essere l'azione che si era impegnato a produrre, deve pagare una sanzione.]. Lei pensa che sarebbe un modello auspicabile? Perché? A suo giudizio sarebbe possibile importarlo nel nostro paese? Perché?
- Sempre in Francia ai Contratti Locali di Sicurezza sono obbligati a partecipare i rappresentanti locali del Ministero dell'Interno (Prefetto e Questori/Com. Prov. CC) e del Ministero della Giustizia (Procuratori della

Repubblica). A suo giudizio sarebbe utile coinvolgere questo tipo di attori? Perché?

- In generale, qual è la sua idea di Patto Locale di Sicurezza Urbana?
- Se fosse nei panni del legislatore regionale, in che modo modificherebbe l'attuale normativa per avvicinarla alla sua idea di Patto?

### **Domande conclusive**

- Dovendo fornire un bilancio conclusivo della sua esperienza del PLSU di ....., quali sono gli elementi che Lei considera maggiormente soddisfacenti? Quali quelli maggiormente negativi? Quali sono, in particolare, gli aspetti che l'hanno maggiormente delusa?
- Sulla base della sua esperienza personale, Lei riproporrebbe un Patto Locale di Sicurezza Urbana se si presentassero le stesse circostanze? Perché?

## **A2.2. Traccia per gli attori coinvolti nel Patto Locale (gruppo/associazione/azienda/istituzione)**

### **Area introduttiva**

- Presentazione con nome cognome, qualifica professionale e periodo di permanenza nella funzione attualmente ricoperta, avanzamento di carriera

### **Area Costituzione del Patto**

- Quali sono i problemi di sicurezza presenti nel territorio/quartiere?
- Tali problemi si differenziano rispetto a quelli di altri quartieri/zone della città/comuni limitrofi?
- In che modo, negli anni, si è cercato di dare una risposta a questi problemi (azioni già compiute dagli attori locali nel territorio)? Più specificamente, cosa (e se) aveva fatto il vostro gruppo/associazione/azienda/istituzione per fronteggiare tali problematiche? [per definire il contesto di riferimento all'interno del quale si inserisce il Patto Locale – quest'ultimo è in linea o va in direzione contraria rispetto alle azioni promosse dal Patto?]
- L'attivazione del Patto è stata proposta dall'Amministrazione Comunale o da altri attori presenti nel territorio? [indagare se la scelta di promuovere un Patto Locale è nata in seno al Comune o è stata proposta da associazioni/attori economici/altro]
- Come mai ha scelto di aderire al Patto Locale di Sicurezza Urbana? [far emergere il grado di coinvolgimento ed il ruolo dell'attore all'interno del Patto – tenere conto della risposta quando si chiederà all'intervistato la sua "idea" di Patto Locale]

## Area Valutazione del Patto

- Gli obiettivi del Patto erano i seguenti (elenco). Nella fase di attuazione sono stati modificati e/o integrati da ulteriori obiettivi? Se sì, per quali motivi (nuovi problemi emersi nel lavoro sul campo/proposti dai soggetti coinvolti)? Attraverso quali forme di consultazione tra gli attori?
- Secondo lei questi obiettivi sono stati raggiunti? In base a quali elementi lei ritiene che gli obiettivi (non) siano stati raggiunti? [criteri di valutazione dei risultati]
- In base alla sua esperienza, quali sono stati i fattori che a suo giudizio hanno determinato il (in)successo del Patto? (in caso insuccesso) Quali sono stati, in particolare, i principali ostacoli che hanno impedito il buon esito del Patto? [In base alla risposta dell'intervistato continuare con una delle aree tematiche sotto elencate; riprendere successivamente le altre, nell'ordine indicato. Es. se si inizia con l'area contestuale, continuare con quella normativa e infine quella relazionale]
  - o Area relazionale
  - o Area contestuale
  - o Area normativa

## Area relazionale (attori coinvolti/processo di partecipazione/rapporti fra attori)

- Prima dell'attivazione del Patto, quali erano i rapporti fra il suo gruppo/associazione/azienda/istituzione e gli altri attori che hanno preso parte al Patto?
- Chi ha scelto gli attori da contattare? Perché? Come è avvenuto il percorso di selezione di tali attori (su chiamata dell'Ente proponente/attraverso un processo di *governance* locale/su iniziativa degli stessi attori)? [tenere conto delle risposte precedenti: nel caso in cui l'attivazione del Patto sia stata decisa da un gruppo di attori questa domanda risulta inutile]
- Come sono state coordinate ed organizzate le attività dei diversi attori partecipanti al Patto? In che modo venivano prese le decisioni? Come (e se) è stato elaborato il calendario delle attività? Se e in che modo i diversi attori dovevano relazionare gli altri sull'effettivo svolgimento delle azioni previste? [far emergere la presenza di eventuali posizioni di controllo delle azioni attivate dagli attori partecipanti]
- Il percorso di esecuzione del Patto è stato un processo lineare o è possibile distinguere, al suo interno, differenti fasi? Se sì, quali e perché? [indagare se sono state individuate le seguenti fasi e la loro durata temporale: progettazione – coinvolgimento di tutti gli attori o meno; mappatura dei problemi – se e come è avvenuta; condivisione dei risultati provvisori. Far emergere la durata delle singole fasi e l'eventuale presenza di criticità che hanno ostacolato l'iter di attuazione → scopo della domanda è capire se si

sia trattato di un Patto semplicemente “eseguito” oppure “costruito” attraverso la partecipazione effettiva di tutti gli attori coinvolti]

- Quale è stato l’esito delle azioni predisposte all’interno del Patto? [insistere sulle concrete conseguenze che le azioni hanno avuto sul territorio]
- Dopo la conclusione del Patto, ci sono state conseguenze anche sulle successive strategie del suo gruppo/associazione/azienda/istituzione relativamente alle problematiche di sicurezza urbana?
- Tornando ai ruoli degli attori coinvolti nel Patto, qual è stato in particolare il suo ruolo? Quali azioni sono state concretamente poste in essere?
- La cittadinanza è stata coinvolta durante l’esecuzione del Patto? Se sì, in che modo?

### **Area contestuale (caratteristiche e problematiche locali e rapporti con il territorio)**

- Mi parli in generale del quartiere/comune in cui si è svolto il Patto: come lo descriverebbe? In particolare, che tipo di popolazione/i vive/ono al suo interno?
- Rispetto a questa descrizione, negli ultimi anni sono avvenuti dei cambiamenti nella composizione sociale?
- Al di là delle problematiche di sicurezza [vedi domanda “Area costituzione del Patto”], ci sono altri problemi che contraddistinguono questo quartiere/comune?
- Davanti a questo tipo di problemi, come ha reagito la popolazione? [fare emergere il grado di solidarietà/conflittualità esistente nel contesto]
- La situazione che Lei ha descritto ha inciso sui contenuti del Patto Locale? Se sì, in che misura?
- Viceversa, in che misura il Patto Locale ha inciso rispetto ai rapporti sociali esistenti nel quartiere/comune?

### **Area normativa**

- In base alla sua esperienza personale, quali sono gli elementi dello strumento “Patto Locale di Sicurezza Urbana” che funzionano? Quali, invece, a suo giudizio sono più deboli? Perché?
- In Francia i Contratti Locali di Sicurezza (CLS) vengono stipulati seguendo una logica contrattuale in senso stretto: le eventuali inadempienze di ciascun attore, rispetto agli impegni assunti in sede negoziale, fanno sorgere una precisa responsabilità politica e/o economica in capo a quell’attore. Lei pensa che sarebbe un modello auspicabile? Perché? A suo giudizio sarebbe possibile importarlo nel nostro paese? Perché? [Esempio: alla data prestabilita dal contratto l’attore X non ha posto in essere l’azione che si era impegnato a produrre, deve pagare una sanzione.].
- Sempre in Francia ai Contratti Locali di Sicurezza sono obbligati a partecipare i rappresentanti locali del Ministero dell’Interno (Prefetto e



Questori/Com. Prov. CC) e del Ministero della Giustizia (Procuratori della Repubblica). A suo giudizio sarebbe utile coinvolgere questo tipo di attori? Perché?

- In generale, qual è la sua idea di Patto Locale di Sicurezza Urbana?
- Se fosse nei panni del legislatore regionale, in che modo modificherebbe l'attuale strumento per avvicinarlo alla sua idea di Patto Locale di Sicurezza Urbana?

### **Domande conclusive**

- Dovendo fornire un bilancio conclusivo della sua esperienza del PLSU di ....., quali sono gli elementi che Lei considera maggiormente soddisfacenti? Quali quelli maggiormente negativi? Quali sono, in particolare, gli aspetti che l'hanno maggiormente delusa?
- Sulla base della sua esperienza personale, Lei parteciperebbe ad un Patto Locale di Sicurezza Urbana se si presentassero le stesse circostanze? Perché?



## Bibliografia

- Amendola G. (a cura di), (2003), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Liguori Editore, Napoli.
- Bricocoli M., (2007), *Territorio, contrattualizzazione e politiche urbane: scomposizioni e ri-composizioni dell'azione pubblica nelle politiche di quartiere*, in Monteleone R. (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali. Forme ed effetti*, Officina Edizioni, Roma, pp. 140-164.
- Corbetta P., (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Cristalli F., *Il sistema della polizia municipale*, in F. Cristalli e P. Reggio (a cura di), (2001), *Polizia locale: organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano pp. 51-110.
- Della Porta D., (1999), *La politica locale*, Il Mulino, Bologna.
- D'Innocenzo A., (2006), *Misure e strumenti. I contratti di quartiere*, La Rivista delle Politiche Sociali, 3, pp. 203-221.
- Graham J. e Bennet T., (1995), *Crime prevention strategy in Europe and North America*, European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki-New York, vol. 28.
- IReR Lombardia, (2008), *Il rapporto annuale sulla sicurezza in Lombardia*, codice IReR 2007B020.
- Sacchini G., *Il ruolo degli enti locali e dello Stato dopo la l. 328/2000*, in C. Braccesi e R. Selmini (a cura di), (2005), *Sicurezza urbana e ruolo della Polizia Locale*, Maggioli Editore, Rimini.
- Skogan W. J., (1990), *Community organization and crime*, Crime and Justice, 10, pp. 39-78.
- Tarrow S., 1994, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wilson J. Q. e Kelling G., (1982), *Broken windows: the police and the neighborhood safety*, The Atlantic Monthly, 127, pp. 29-38.