

Le retoriche della sicurezza urbana in Italia: il caso dei Patti per la sicurezza¹

Francesca della Ratta-Rinaldi¹, Ludovica Ioppolo², Giuseppe Ricotta³

¹ Istat – dellarat@istat.it

² Sapienza Università di Roma – ludovica.ioppolo@uniroma1.it

³ Sapienza Università di Roma - giuseppe.ricotta@uniroma1.it

Abstract (English)

The “Security pacts”, born in 2007, represent a form of agreement between local powers, the Ministry of Interior and national police forces with the aim of enhancing security in cities. The local authorities can fund specific security activities based on a multilevel governance approach. This paper analyses 58 Pacts signed between 2007 and 2011, 30 by right wing local governments, 25 by left wing, 3 by local authorities consortiums. The aim of the analysis is to explore the connection between the rhetoric of the Security pacts and the principles of “urban security” frame, introduced in the Italian debate since the Nineties.

Abstract (Italiano)

I Patti per la sicurezza sono uno strumento di politica multilivello introdotto in Italia nel 2007, che rinforza il ruolo delle amministrazioni comunali nella gestione degli interventi locali di sicurezza. I Patti sono sottoscritti tra Ministero dell’Interno e Enti territoriali/locali (Regioni, Province, Comuni) che possono finanziare specifiche attività sul territorio di riferimento. Questo lavoro prende in esame l’insieme dei 58 Patti stipulati tra il 2007 e la seconda metà del 2011, 30 siglati da amministrazioni locali di centro-destra, 25 di centro-sinistra, e tre da consorzi di comuni. Obiettivo dello studio è esplorare se e in che modo le retoriche che caratterizzano i Patti abbiano ripreso le retoriche della “sicurezza urbana”, concetto introdotto in Italia a partire dagli anni ‘90.

Keywords: sicurezza urbana, politiche pubbliche, retoriche, inciviltà, degrado.

1. I Patti per la sicurezza e le politiche multilivello di sicurezza urbana

A partire dagli anni ’90, in Italia la questione sicurezza ricopre un ruolo centrale nell’ambito del dibattito politico nazionale, in linea con quanto è avvenuto in altre società tardo-moderne (Garland, 2004). Per quanto riguarda le politiche pubbliche di sicurezza, in particolare, si è registrata una forte attenzione alla dimensione locale e, di conseguenza, alla cosiddetta “sicurezza urbana”. Il concetto di sicurezza urbana (Selmini, 2004) – di derivazione extra-giuridica – non corrisponde a quello di ordine pubblico: oltre a contestualizzare il tema della sicurezza a livello locale, questo enfatizza il modello delle politiche integrate multilivello,

1 Il presente testo è frutto di un lavoro comune; i paragrafi 1, 3 e 4 sono stati redatti da Giuseppe Ricotta, il 2 e il 6 da Ludovica Ioppolo, il 5 da Francesca della Ratta.

ossia il lavoro dei diversi “produttori di sicurezza” (forze dell’ordine nazionali, forze di polizia locali, servizi pubblici territoriali, terzo settore, ecc.), concertato tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Province, Comuni). Il concetto, inoltre, ricomprende come ambiti di intervento alcuni fenomeni non criminali o al confine di comportamenti illegali che possono comunque influenzare la percezione della sicurezza nelle città (Battistelli, 2008). Un esempio sono le cosiddette “inciviltà”, concetto utilizzato per racchiudere entro una stessa definizione azioni diverse quali scrivere sui muri, compiere atti di vandalismo contro gli arredi urbani, disturbare la quiete pubblica con schiamazzi notturni, ecc. Un altro esempio è il degrado urbano e/o sociale, che chiama in causa anch’esso fenomeni molto diversi, dall’incuria degli spazi verdi al consumo di droghe o bevande alcoliche in luogo pubblico, dalla prostituzione per strada all’acattonaggio molesto, ecc.

La sicurezza urbana, quindi, non tiene conto dei crimini a bassa visibilità, quali alcune attività tipiche del crimine organizzato (racket e usura, riciclaggio, ecc.), le violenze domestiche, o i cosiddetti crimini dei colletti bianchi, poiché mira a racchiudere in un’unica definizione fenomeni che – seppure diversi tra loro – godono di alta visibilità sociale e possono aumentare il senso di insicurezza dei cittadini. Si tratta, in sintesi, di un approccio al tema della sicurezza in cui trova eco – direttamente o indirettamente – la *broken window theory*, sviluppata da due studiosi neoconservatori (Wilson et Kelling, 1982), che ha ispirato le politiche di tolleranza zero di Rudolph Giuliani a New York².

In Italia, tra le principali iniziative politiche in tema di sicurezza urbana vi sono i “Patti per la sicurezza”, oggetto d’analisi del presente lavoro. I Patti nascono in Italia a seguito della legge finanziaria 296/2006 (art. 1, comma 439), che ha previsto la possibilità di stipulare convenzioni tra il Ministero dell’Interno e gli Enti locali allo scopo di predisporre “programmi straordinari di incremento dei servizi di Polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini”³. Successivamente, il Ministero dell’Interno ha stipulato – il 20 marzo del 2007 – un accordo quadro con l’Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci) – in rappresentanza delle città sedi di aree metropolitane, punto di riferimento per i successivi patti firmati tra Enti territoriali e Prefetture⁴. La premessa del patto tra Anci e Ministero dell’Interno del 2007 individua i principi guida di riferimento delle politiche di sicurezza che gli accordi multilivello devono promuovere: la sicurezza come diritto primario dei cittadini che concorre alla qualità della vita; la necessità di garantire la sicurezza non solo nei confronti dei fenomeni di criminalità organizzata, ma anche in rapporto alla criminalità diffusa e all’illegalità; l’urgenza di dare risposte all’aumentata domanda di sicurezza dei cittadini, in tutte le aree urbane, grandi, medie e piccole; la necessità di provvedere a interventi nel campo della sicurezza urbana, da affiancare a quelli tradizionali relativi all’ordine e alla sicurezza pubblica, attraverso prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione. Gli strumenti da mettere in campo devono seguire il modello delle

2 Secondo questa tesi, se non si interverrà a ripristinare il decoro urbano violato da atti vandalici, ciò indurrà i cittadini a sentirsi più insicuri, a non frequentare e a non prendersi cura del loro quartiere, e incoraggerà i malviventi ad agire indisturbati: le inciviltà e il degrado urbano, se tollerati, sarebbero interpretati come segnali dell’abbandono del territorio da parte delle istituzioni.

3 I Patti per la sicurezza seguono i cosiddetti protocolli d’intesa che, a partire dalla fine anni ’90, vengono siglati tra città capoluogo e Prefetture per rispondere all’esigenza crescente da parte degli Enti locali di entrare nell’arena di policy sui temi della sicurezza e garantire la cooperazione tra Enti locali e Stato.

4 Nel 2008, inoltre, viene siglato un patto tra Ministero dell’interno e l’Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani (Ancpi), per estendere lo strumento pattizio anche ai piccoli comuni e alle unioni di comuni.

politiche di sicurezza integrate e partecipate attraverso la cooperazione tra Stato ed Enti Locali, e quindi tra Forze dell'ordine nazionali, Sindaco e Polizie municipali. Le Regioni e gli Enti locali si impegnano a tal fine alla contribuzione logistica, strumentale o finanziaria, per programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini⁵. I Patti per la sicurezza prevedono, dunque, la possibilità degli Enti locali e territoriali di finanziare attività devolvendo risorse a un fondo speciale presso la Prefettura.

L'obiettivo del presente lavoro è di analizzare, attraverso l'analisi testuale di tutti i Patti siglati in Italia fino a luglio 2011, l'aderenza o meno del linguaggio dei Patti ai principi ispiratori della sicurezza urbana quali la *broken window theory* e la lotta al degrado urbano e alle inciviltà. Inoltre, saranno analizzate le specificità di linguaggio dei diversi tipi di ente promotore (comune medio piccolo, comune medio grande, area metropolitana, provincia, regione o area), della loro appartenenza politica e collocazione geografica. L'ipotesi è che siano soprattutto le differenze geografiche a caratterizzare il linguaggio dei Patti rispetto al colore politico delle singole amministrazioni.

In tal senso il lavoro non si concentra sull'elenco delle misure adottate dai Patti, quanto sulla loro retorica. Il concetto di retorica è qui inteso come un tipo specifico di discorso pubblico *top-down*, ossia elaborato dal "vertice" e da questo trasmesso alla "base", che può ricorrere a uno stile divulgativo, ed è finalizzato alla definizione di una situazione problematica e alla legittimazione sociale delle soluzioni proposte (Battistelli et Ricotta, 2005).

2. Le retoriche della sicurezza: caratteristiche del corpus

Il *corpus* è costituito dall'insieme dei 58 Patti stipulati tra il 2007 (con l'eccezione del Patto per la sicurezza di Napoli, siglato nel 2006) e la seconda metà del 2011. A ciascun patto sono state associate alcune variabili relative al tipo di ente promotore, alla sua collocazione territoriale e all'affiliazione politica dell'ente promotore. Complessivamente il testo, analizzato con il software Taltac2, conta circa 145.000 occorrenze, con poco più di 8.300 parole diverse e un rapporto type-token pari a 5,7: un valore abbastanza basso, dovuto alla natura normativa dei testi e, quindi, al linguaggio prettamente burocratico utilizzato.

Com'è facile intuire, leggendo il vocabolario ordinato per occorrenze decrescenti, tra le parole tema (ovvero le parole piene più frequenti nel vocabolario), la più frequente è proprio *sicurezza*, presente nei Patti ben 869 volte (59 volte ogni 10 mila parole), seguita da: *attività*, *territorio*, *interventi*, *Comune*, *prevenzione*, *servizi*, *Prefetto*, *iniziative*, *contrasto*, *collaborazione*, *Prefettura*, *controllo*. Questo primo elenco fornisce già un'idea molto chiara dei contenuti dei testi, nei quali si illustrano le relazioni tra i vari soggetti istituzionali e i loro compiti di contrasto della criminalità e controllo del territorio.

5 Il patto tra Ministero dell'Interno e ANCI prevede, nello specifico, azioni conoscitive delle problematiche emergenti sul territorio, iniziative integrate di prevenzione sociale attraverso la riqualificazione del tessuto urbano, il recupero del degrado ambientale e del disagio sociale, il rafforzamento del controllo del territorio da parte delle Polizie locali, la promozione di pattuglie miste e di misure di reclutamento e formazione della Polizia municipale, l'interoperabilità tra sale operative di Polizia di stato e Polizia municipale, la collaborazione tra i sistemi informativi del Dipartimento di pubblica sicurezza e quelli delle Autorità locali, la promozione e il rafforzamento della videosorveglianza per la prevenzione e il contrasto del degrado e dell'illegalità.

Per estrarre il linguaggio peculiare del corpus, il vocabolario è stato confrontato con quello di un lessico di frequenza⁶. Per comodità di lettura le parole chiave analizzate sono state ricondotte ad alcune categorie tematiche utili ai fini della nostra analisi: soggetti istituzionali, altri soggetti sociali, problemi, obiettivi, strumenti di policy. Una selezione delle parole chiave più interessanti è riportata nella tabella 1⁷.

Tra i soggetti istituzionali vi sono innanzitutto gli Enti locali (*Comuni, Province, Regioni*), le Forze dell'ordine (*Polizia, Questura, anticrimine*), i rappresentanti politici e i dirigenti (*Prefetto, Sindaco, Questore*) e gli altri operatori (*pattuglie, personali, operatori*). Vi sono poi gli altri soggetti sociali: da un lato soggetti collettivi (*cittadini, cittadinanza, comunità, collettività, volontariato*) e vittime potenziali (*minori, anziani, alunni, vittime*), dall'altro potenziali autori di reati o infrazioni, come *affittacamere, conducenti, ambulante, abusivi, etnie, devianti, parcheggiatori, nomadi*. Quest'ultima categoria, in particolare, richiama espressamente la retorica che fa dell'insicurezza un prodotto di fenomeni di *inciviltà e degrado sociale* e, quindi, determinato dai protagonisti di tali fenomeni.

Soggetti: le istituzioni	Occ.	Scarto	Problemi	Occ.	Scarto	Obiettivi	Occ.	Scarto
Prefettura-e/Prefetto/i	755	269,6	delittuosità	33	295,4	vivibilità	101	237,7
Comune/Comuni	626	79,9	abusivismo	64	83,7	prevenzione	426	205,7
Provincia/e	314	67	accattonaggio	25	81,2	contrasto	367	142,9
soggetti	127	45,3	illegalità	103	80,6	riqualificazione	66	85,8
Sindaci/o	267	43,4	insorgenza	27	57,6	viabilità	54	84,4
pattuglie	36	36,4	criminalità	183	48	ottimizzazione	26	60,8
firmatari	33	28,9	devianza	23	47,6	sensibilizzazione	33	58,7
Questura-e/Questore	92	26	prostituzione	73	47,3	legalità	89	46,8
rappresentanti	77	20,7	percezione	61	47	controllo/i	362	45,7
consesso	12	20,6	insicurezza	45	44,8	repressione	58	32,5
Polizia/poliziotto	327	19,5	contraffazione	18	40,8	incolumità	29	31,6
personale	129	19,5	emergenze	44	40,1	tutela	89	29
Comandi	25	19	sfruttamento	61	38,3	contenimento	37	26,5
Amministrazioni	39	18,6	inciviltà/incivili	17	33,8	miglioramento	60	24,1
Autorità	95	15	locali/e	263	32,1	integrazione	74	21,4
operatori	62	14,1	degrado	50	31,2	recupero	71	19,1
cinofile	4	13,7	tossicodipendenze/a	24	30,6	educazione	38	15,5
anticrimine	8	13,2	vagabondaggio	9	28,6	soccorso	42	15,2

6 Per il confronto è stato utilizzato il lessico Rep90, disponibile tra le risorse di Taltac2, un lessico di frequenza espresso in forme grafiche costruito a partire da tutti gli articoli comparsi negli anni '90 sulla testata "La Repubblica" e che è particolarmente utile per analizzare il linguaggio della stampa. Il confronto ha permesso di individuare le parole chiave, che, presentando uno scarto standardizzato positivo rispetto al lessico di riferimento, caratterizzano il corpus in esame (Bolasco 1999).

7 Laddove per semplicità di esposizione sono stati accorpati più termini (per es. al singolare e al plurale) viene riportato il valore dello scarto standardizzato più elevato, sommando le occorrenze relative.

Regione/i	88	12,4	illeciti	39	27,1	assistenza	49	13,4
Municipi	4	8,2	commerciali	75	26,9	decoro	5	6,5
Istituzioni	34	6,8	alterazione	17	23,5	Azioni	Occ.	Scarto
Garante	14	6,4	turbative	10	22,5	condivisione	77	146,8
Soggetti: cittadini, vittime, devianti	Occ.	Scarto	reati	70	22,3	potenziamento	157	113
cittadini	239	43,7	spaccio	24	19,7	sinergia/e	124	108,3
affittacamere	9	39,2	alcoolismo/alcolici	24	19,5	interrelazioni	15	90,7
conducenti	18	39,2	nomadismo	7	18	dispositivo/i	81	66,1
ambulante	26	34,4	infiltrazioni	17	17,4	vigilanza	153	65,8
abusivi	31	33,1	irregolare/i	28	17	mappatura	19	60,2
comunità	91	19,9	emarginazione	19	16,6	dislocazione	30	55,5
associazionismo / associazioni	55	19,2	caporalato	5	16,3	presidi/o	107	48,8
etnie	16	17,3	danneggiamenti	6	14,6	intese/a	166	31,8
devianti	7	17,2	truffe	11	10,6	programmi/azione	168	25,7
cittadinanza	27	16,2	anomalie	10	10	rafforzamento	47	24,9
collettività	22	15,5	furti/borseggi	16	9,4	ordinanze	19	23,6
minori/alunni	64	14,1	vandalismo	5	9,4	informazioni	82	19,3
volontariato	22	13,9	ebbrezza	7	9,2	telecamere	41	16,2
parcheggiatori	3	13,8	rifiuti	19	8,1	illuminazione	18	18,5
nomadi	13	10,7	assembramenti	2	7,8	pattugliamento	9	15,6
anziani	28	10,2	abuso	17	7,1	sgombero	11	14,6
scuole	33	7,5	appalti	22	7	formazione	74	14,1
vittime	42	7,1	disagio	21	6,9	finanziamento	49	14,5

Tabella 1 – Le parole chiave (ordinate per valori decrescenti dello scarto standardizzato)

Sono molto diffusi nel corpus anche termini come *extracomunitari*, *stranieri*, *immigrati*: con 55 occorrenze riconducibili alla categoria dei *migranti*; tuttavia queste parole non risultano sovra-rappresentate perché diffusamente presenti anche nel lessico scelto come riferimento.

Molto interessanti risultano, inoltre, i termini relativi ai problemi di cui i Patti si occupano: si può distinguere tra problemi *generici* (*delittuosità*, *illegalità*, *criminalità*, *devianza*, *percezione*, *insicurezza*, etc.), problemi legati a specifiche *emergenze* e più vicini alle retoriche della sicurezza urbana (*abusivismo*, *accattonaggio*, *insorgenza*, *prostituzione*, *contraffazione*, *inciviltà* e *incivili*, *degrado*, *tossicodipendenze*, *vagabondaggio*, *emarginazione*, etc.) e reati specifici (*sfruttamento*, *turbative*, *reati*, *spaccio*, *infiltrazioni*, *danneggiamenti*, *truffe*, *furti*, *borseggi*, etc.). Alcuni termini sono relativi anche al contesto in cui si creano le opportunità per il compimento di reati: *locali* (riferito ai locali notturni), *commerciali*. Infine, si incontra anche qualche riferimento ai reati più tipici dei contesti meridionali o legati alla presenza della criminalità organizzata: *caporalato*, *infiltrazioni*, *appalti*, *rifiuti*.

In relazione agli obiettivi delle politiche per la sicurezza urbana, possiamo distinguere i termini che fanno riferimento ad una concezione promozionale della sicurezza (*vivibilità, prevenzione, condivisione, riqualificazione, viabilità, ottimizzazione, sensibilizzazione, legalità, tutela, miglioramento, integrazione, recupero, educazione*) da quelli che richiamano una concezione più spiccatamente repressiva (*contrasto, controllo, repressione, contenimento*).

Tra le azioni, emergono termini che richiamano l'esigenza di coordinamento tra i vari soggetti, come *condivisione, sinergia, interrelazioni, intese*; parole che indicano la necessità di potenziare gli strumenti, come *potenziamento, incremento, programmazione, rafforzamento, formazione, finanziamento*; infine, vocaboli che fanno riferimento alla dimensione del controllo, come *dispositivi, vigilanza, presidio, ordinanze, telecamere, illuminazione, pattugliamento, sgombero*. Riguardo a quest'ultima dimensione, è importante sottolineare che il termine *videosorveglianza* - che non compare tra le parole chiave perché non presente nel lessico di frequenza - è presente nel testo ben 183 volte (12 ogni 10 mila parole): si tratta infatti di uno strumento tipico della nuova prevenzione situazionale⁸ (Selmini, 2004). Non sono state riportate nella tabella 1 le numerose espressioni - anch'esse sovra-rappresentate - tipiche del linguaggio burocratico: *implementazione, comma, competenze, monitoraggio, verifica, protocollo, normative, etc.*

3. I segmenti ripetuti nei Patti

Per completare la descrizione dei contenuti del testo sono particolarmente utili i segmenti ripetuti, vale a dire quelle combinazioni di parole che si presentano con la stessa sequenza nel testo. Anche in questo caso i più interessanti sono stati ricondotti a specifiche categorie tematiche utili a ricostruire la retorica sulla sicurezza utilizzata nei patti (Tabella 2). Le categorie utilizzate sono in alcuni casi diverse rispetto a quelle utilizzate per descrivere le parole chiave: è stato, in questo caso, possibile individuare una categoria specifica per il modello delle politiche multilivello (da cui i Patti prendono ispirazione), una relativa ai principi guida enunciati nei patti e una per i contesti di applicazione degli interventi.

Tra i segmenti che si richiamano al modello della politica multilivello troviamo espressioni burocratiche/formali (*rispettive competenze, sinergia interistituzionale*) e riferimenti a modelli desiderati (*sistema integrato, politiche integrate*), insieme a vere e proprie strategie da mettere in campo (*collaborazione tra le forze di polizia, verifica generale congiunta, gruppo di lavoro sicurezza*) che rimandano all'esigenza di coordinamento territoriale dei diversi livelli di governo e delle diverse Forze di polizia secondo il modello delle politiche integrate. I principi guida enunciati riguardano la *sicurezza pubblica* e la *sicurezza urbana*, al fine di garantire la *sicurezza dei cittadini*. La *polizia di prossimità*, la *vivibilità del territorio*, la *qualità della vita urbana*, il *diritto alla sicurezza ed alla qualità della vita* sono principi coerenti con il *frame* della sicurezza urbana e con l'enfasi per la dimensione locale delle politiche di sicurezza.

8 La prevenzione situazionale si concentra sulle situazioni che favoriscono i fenomeni criminosi. Una situazione a rischio (un territorio, una via, certi orari o periodi dell'anno) può essere controllata per garantire maggiore sicurezza, mediante strategie preventive quali la sorveglianza formale del territorio o la videosorveglianza, orientate a "governare" la situazione critica, tralasciando l'intervento sulle cause strutturali del crimine.

Politica multilivello	Occ.	Principi guida	Occ.	Azioni	Occ.
rispettive competenze	108	percepita dai cittadini come un diritto	16	sistema/i di videosorveglianza	82
sentito il comitato provinciale	99	diritto alla sicurezza ed alla qualità della vita	15	contrasto alla criminalità	48
Parti concordano	45	Soggetti	Occ.	servizi di vigilanza	48
livelli di governo	32	forze di polizia	309	sale operative delle forze di polizia	47
collaborazione tra le forze di polizia	29	Polizia municipale	191	prevenzione e contrasto	45
sinergie operative	28	comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica	178	prevenzione sociale	45
sistema integrato	26	polizia locale	81	incremento dei servizi di polizia	34
sinergia interistituzionale	24	Ministero dell'Interno	66	programmi straordinari	32
politiche integrate	24	forze dell'ordine	63	rete di illuminazione pubblica	30
Principi guida	Occ.	Arma dei carabinieri	56	aggiornamento professionale	28
sicurezza pubblica	254	guardia di finanza	54	educazione alla legalità	25
sicurezza urbana	181	soggetti istituzionali	37	polizia amministrativa	20
sicurezza dei cittadini	66	enti locali	35	disponibilità di bilancio	19
polizia di prossimità	42	Polizia provinciale	34	repressione dei reati	18
vivibilità del territorio	37	Problemi	Occ.	andamento della delittuosità e della georeferenziazione	17
diritto alla sicurezza	31	disagio sociale	62	mappatura delle aree a rischio	17
sicurezza stradale	30	criminalità diffusa	61	vigile di quartiere	17
qualità della vita urbana	27	degrado urbano	54	Contesti	Occ.
incolumità pubblica	26	criminalità organizzata	48	aree a rischio	31
sicurezza del territorio	24	disordine urbano	35	stagione estiva	27
aumentata sensibilità	22	sfruttamento della prostituzione	26	fine settimana	26
cultura della legalità	19	insediamenti abusivi	19	circolazione stradale	20
domanda di sicurezza	19	sostanze stupefacenti	19	area metropolitana	16
percezione della sicurezza	17			nelle ore notturne	15

Tabella 2 – I segmenti ripetuti

Sono poco frequenti i riferimenti alla prevenzione sociale, mentre non compaiono riferimenti specifici agli attori che dovrebbero implementarla (gli operatori sociali in genere). I soggetti menzionati nei patti, infatti, sono principalmente le *Forze di polizia* a tutti i livelli, insieme alle istituzioni di riferimento, come il *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica* e il *Ministero dell'Interno*.

Tra i problemi, vi sono soprattutto il *disagio sociale*, la *criminalità diffusa* e il *degrado sociale*. Quindi la *criminalità organizzata*. Anche il *disordine urbano*, lo *sfruttamento della prostituzione*, gli *insediamenti abusivi* sono richiamati come fenomeni da contrastare.

Le azioni fanno riferimento soprattutto al controllo e alla prevenzione situazionale: *controllo del territorio, contrasto alla criminalità, sistemi di videosorveglianza, servizi di vigilanza, sale operative delle forze di polizia*. Infine, i contesti su cui intervenire fanno riferimento ad *aree di rischio, alla circolazione stradale, all'area metropolitana*, in specifici momenti quali la *stagione estiva, i fine settimana, le ore notturne*.

È importante mettere in evidenza il poco spazio dedicato alla cosiddetta prevenzione sociale, con l'assenza di riferimenti ai servizi sociali, o socio-sanitari, al mondo della scuola, dell'associazionismo. Nella sua traduzione del dibattito scientifico alle politiche, il concetto di sicurezza urbana sembra quindi perdere il collegamento alle politiche sociali e al coinvolgimento di attori diversi dalle Forze dell'ordine per la gestione di politiche di rassicurazione, e accentuare essenzialmente attività proprie di produttori di sicurezza in divisa: controllo del territorio integrato, contrasto del crimine, videosorveglianza.

4. Differenze nei testi: il territorio e l'orientamento politico

Abbiamo utilizzato l'analisi delle specificità per caratterizzare le differenze politiche e geografiche degli enti promotori dei Patti. Nelle tabelle 3 e 4 sono presentate le parole caratteristiche per ciascuna modalità delle parti analizzate. Le parole sono ordinate per valori crescenti del p-value con l'indicazione delle occorrenze normalizzate nel testo complessivo e nella specifica parte in esame, in modo da apprezzare la misura della sovra-rappresentazione alla base del modello ipergeometrico utilizzato per il calcolo delle specificità (Tuzzi, 2003).

Dei 58 Patti analizzati, quelli promossi da Enti locali e territoriali amministrati da coalizioni o partiti di centro-destra sono 30, mentre 25 sono riferiti a giunte di centro-sinistra⁹. I Patti promossi da giunte di centro-destra contano 75.769 occorrenze, mentre quelli promossi da giunte di centro-sinistra ne hanno 59.528. I Patti delle amministrazioni di centro sinistra, oltre a essere meno numerosi sono anche relativamente più brevi (2.381 parole in media a patto, in confronto a 2.526 delle giunte di centro-destra).

Le parole che caratterizzano i patti di centro-destra rimandano, da un lato, alle specificità del modello delle politiche multilivello di sicurezza, con attenzione alla *polizia locale*, ai *sindaci*, alle *amministrazioni comunali*, ai *Comuni*, al *Prefetto*, agli *Enti locali*; dall'altro, all'individuazione di quello spettro di fenomeni problematici che, oltre al crimine, comprendono i fenomeni di degrado e marginalità sociale: *emarginazione, abbandono, fruibilità, rifiuti, inquinamento, campi nomadi*, e più in generale *criminalità diffusa*.

Più vario il discorso specifico dei Patti di centro-sinistra, in cui, oltre alla menzione dei protagonisti delle politiche locali di sicurezza (*vigile di quartiere, Forza di Intervento Rapido, Prefettura, Ufficio Territoriale del Governo, Polizia municipale*), si presta particolare attenzione anche alle *vittime di reato*, ai *servizi sociali*, alle *aree a rischio*, alla *riqualificazione* e al *recupero*. Pertanto, pur riferendosi prevalentemente allo stesso tipo di attori, nei patti sottoscritti da amministrazioni di centro-sinistra il discorso sulla sicurezza urbana sembra accogliere maggiori sfumature e andare oltre il campo del controllo e della repressione, per includere elementi più affini alle politiche sociali.

⁹ I 3 restanti Patti sono stati promossi da unioni di Comuni di differente colore politico.

Riguardo alla collocazione geografica, i Patti sono stati suddivisi tra le seguenti aree: Nord-ovest (21 patti, 38,6% delle occorrenze); Nord-est (11 patti, 18,8% delle occorrenze); Centro (15 patti, 25,6% delle occorrenze); Mezzogiorno (10 patti, 14,5% delle occorrenze)¹⁰.

Centro-destra (75.769)	Occ totali *	Occ parte *	Centro-sinistra (59.528)	Occ totali *	Occ parte *
	10.000	10.000		10.000	10.000
Polizia Locale	20,0	33,1	Comune	30,6	44,7
Sindaci	7,7	10,6	Polizia municipale	20,1	29,9
collaborare	1,7	3,0	Ufficio Territoriale del Governo	3,4	7,2
Amministrazioni Comunali	1,2	2,4	Area metropolitana	1,7	3,7
Parti	2,8	4,6	contributo/i	3,9	7,7
impegni	3,4	5,4	importo	1,5	3,4
predisporre	1,9	3,3	violenza	1,9	3,9
emarginazione	1,3	2,4	vittime	2,9	5,2
Comuni	6,9	9,4	risorse	12,1	16,8
Prefetto	26,1	30,9	Prefettura	21,8	27,9
Enti locali	11,5	14,5	contributi	1,0	2,4
Pubblica Sicurezza	9,4	12,0	servizi sociali	1,2	2,7
fruibilità	0,8	1,6	lavoro	0,8	1,8
rifiuti	1,3	2,2	aree a rischio	2,3	4,2
alunni	0,8	1,5	emergenze	4,4	30
impegni	0,8	1,5	riqualificazione	4,5	6,9
anziani	1,9	3,0	autoveicoli	0,8	1,8
abbandono	1,4	2,4	merce contraffatta	0,8	1,8
inquinamento	0,7	1,3	automontate	0,8	1,8
campi nomadi	0,8	1,5	Forza di Intervento Rapido	2,4	4,2
provinciale	6,6	8,3	recupero	4,9	7,2
criminalità diffusa	4,2	5,5	analisi	5,9	8,4
video sorveglianza	1,0	1,7	vigile di quartiere	1,9	3,4

Tabella 3 – Parole caratteristiche per affiliazione politica ente proponente (ordinate per p-value crescente)

I Patti del Nord-ovest risentono della presenza di grandi aree metropolitane, quella milanese tra tutte, e prestano attenzione alle *manifestazioni* (sia politiche sia sportive), ai *campi nomadi*, al *commercio ambulante abusivo*, oltre che alla *criminalità diffusa*. Caratteristici dei patti del Nord-ovest anche termini quali *polizia locale*, *Sindaci*, *emarginazione*, che ricostruiscono il discorso sulla sicurezza urbana e gli aspetti relativi alla tesi delle inciviltà, al coinvolgimento delle polizie locali e alla lotta al degrado urbano.

¹⁰ Un patto (Area Lago di Garda) non è stato assegnato geograficamente in quanto promosso sia da amministrazioni del Nordest sia del Nordovest (Regione Veneto, Regione Lombardia, Province di Trento, Brescia, Verona, Comuni di Trento, Brescia, Verona, oltre al Presidente della Comunità del Garda, al Comandante Capitaneria di Porto di Venezia e a 26 comuni dell'area).

Questo *frame* è ripreso anche nei Patti del Nord-est, in cui prevale un linguaggio più astratto, riferito alle parole d'ordine delle politiche locali di sicurezza integrata: *intesa, parti, sicurezza integrata, sale operative, interconnessione, aggiornamento professionale, coordinamento*. Il linguaggio sembra rimandare a un'attenzione tutta rivolta alla messa in connessione dei diversi livelli di governo e di polizia, mentre tra le problematiche spicca quella delle *inciviltà*.

I Patti del Centro si caratterizzano per un linguaggio meno astratto e più vicino sia alle questioni connesse ai reati e alle loro vittime, sia alle problematiche della gestione delle città contemporanee: *vittime, donne, insediamenti, area metropolitana, aree urbane, riqualificazione, lavoro, violenza, verde pubblico, merce contraffatta, tessuto sociale*, termini che restituiscono un più ampio spettro di temi e una maggiore sensibilità alle questioni sociali.

I Patti del Mezzogiorno presentano una maggiore specificità di linguaggio: il focus si sposta più decisamente verso temi meno centrali nel dibattito sulla sicurezza urbana, quali la *criminalità organizzata, l'antiracket, la legalità*. Inoltre si citano gli attori istituzionali statali e anche locali, utili a contrare il crimine: *Polizia municipale, Polizia stradale, Corpo forestale, Carabinieri, Guardia di finanza*. Le azioni puntano al rafforzamento della presenza delle istituzioni (*acquisto, autoveicoli, monitoraggio, dotazioni, sostegno*).

Nord-Ovest (56.020)	Occ totali * 10.000	Occ parte * 10.000	Centro (37.096)	Occ totali * 10.000	Occ parte * 10.000
Polizia Locale	20	36,6	Ufficio Territoriale del Governo	3,4	8,9
Manifestazioni	2,6	5,5	Comune	30,6	45,6
Sindaci	7,7	12,3	Prefettura	22,9	34,2
Conferenza interprovinciale	0,9	2,3	Vittime	2,9	6,2
Incremento	6,8	10,2	Donne	2,1	4,9
Campi nomadi	0,8	2	Insediamenti	1,9	4,3
Emarginazione	1,3	2,7	area metropolitana	1,7	3,8
Organi dello Stato	1	2,1	servizi sociali	1,2	3
Province	1,9	3,6	centro storico	1,6	3,5
Sinergiche	2,3	4,1	Rete	6,2	9,7
Collaborazione	23	28,2	Commerciali	5,2	8,1
Protezione civile	2	3,6	Aree urbane	1	2,4
Commercio ambulante abusivo	1,6	2,9	Amministrazione Comunale	3	5,1
urbana	7	9,5	Riqualificazione	4,5	7
polizia	9,2	12	Lavoro	4,5	7
criminalità diffusa	4,2	6,1	Violenza	1,9	3,5
collaborare	1,7	2,9	verde pubblico	1,2	2,4
domanda	1,9	3,2	Comitato provinciale	17,1	21,3
Nord-Est (27.314)	Occ totali * 10.000	Occ parte * 10.000	Merce contraffatta	0,8	1,9
Intesa/e	14,3	38,8	Tessuto sociale	1,8	3,2
Parti	22,3	38,8	Mezzogiorno (20.986)	Occ totali * 10.000	Occ parte * 10.000

Sicurezza integrata	3,5	8,1	Acquisto	2,1	9,5
ministero dell'Interno	16	24,9	Autoveicoli	0,8	5,2
Corpi	2,9	7	Criminalità organizzata	3,3	10,5
Formazione	5,1	10,3	Polizie/a Municipali/e	22,4	35,3
sale operative	5,7	11	Monitoraggio	4,2	10
Interconnessione	1,9	5,1	Dotazioni	1,5	5,2
Attribuzioni	3,4	7,3	Antiracket	0,8	3,3
Aggiornamento professionale	4	7,7	Legalità	6,1	11,09
Gruppi di lavoro	1,4	3,7	Polizia	11,2	18,1
Coordinamento	9,4	14,6	Ambientale	1,5	4,3
Presidi	3,3	6,6	Corpo Forestale	1,1	3,3
Inciviltà	1	2,9	Installazione	1,4	3,8
Integrazioni	1,5	3,7	Sostegno	1,4	3,8
coordinato	5,2	8,8	Tecnologiche	1,8	4,3
oneri	2,4	4,8	Notturme/serali	1,6	4,8
Regione	3,8	6,6	Carabinieri	2,6	5,2
partecipazione	2,2	4,4	Guardia di Finanza	4,8	8,1

Tabella 4 - Parole caratteristiche per territorio (ordinate per p- value crescente)

5. Una visione di sintesi: l'analisi delle corrispondenze

Una visione di sintesi delle relazioni tra parole e variabili nel testo è offerta dall'analisi delle corrispondenze (Bolasco, 1999; per l'analisi è stato utilizzato il programma Spad). Le parole chiave rispetto al linguaggio della stampa, insieme ad alcune forme lessicalizzate in sede di pre-trattamento del testo, sono state sottoposte ad analisi delle corrispondenze, utilizzando come variabili attive sia l'area geografica cui è riferito il patto sia il tipo di ente promotore. L'appartenenza politica delle amministrazioni proponenti – rivelatasi meno discriminante - è stata utilizzata come variabile illustrativa, al pari del governo durante il quale è stato proposto il patto. Come l'analisi delle specificità ha già sottolineato, le variabili territoriali discriminano in modo significativo le peculiarità del testo: i primi due fattori, difatti, riproducono il 54,5% dell'inerzia totale¹¹.

Il primo fattore, che riproduce il 30,1% dell'inerzia, può essere riferito al tipo di proponente ed è caratterizzato dall'opposizione tra comuni o aggregazioni di comuni alle altre realtà territoriali quali province, regioni o aree. Il secondo fattore (24,4% dell'inerzia riprodotta) è invece più squisitamente geografico ed è determinato dall'opposizione tra i patti stipulati nelle regioni del Centro-nord e quelli firmati nel Mezzogiorno. Peraltro, le variabili illustrative suggeriscono una relazione tra i patti del Nord e le amministrazioni di Centro-destra, contrapposta ad una associazione più frequente tra patti stipulati nel Mezzogiorno e le amministrazioni di Centro-sinistra.

11 Inoltre, aggiungendo la variabile collocazione politica cala leggermente il valore dell'inerzia riprodotta.

Se dalle variabili si passa alle parole proiettate sul grafico, l'analisi si riempie di contenuti. Un primo risultato è la presenza consistente dei nomi di località, che ovviamente contribuiscono alla determinazione dei fattori per via della loro concentrazione in alcuni patti specifici. Un altro elemento che l'analisi delle corrispondenze restituisce come caratteristico del testo è il proliferare di termini tecnici e formali a tutto svantaggio delle parole che rimandano a temi più concreti (*norma, legge, comma, finalità, adeguamento, implementazione, intese*, ecc.).

Partendo dal semiasse positivo del primo fattore (asse delle ascisse, riconducibile ai patti siglati dalle amministrazioni comunali) incontriamo tra i soggetti il *Sindaco* e il *Comune*, il *Prefetto* e la *Prefettura*, il *Corpo Forestale*, la *Provincia* e il *Comitato provinciale* e l'*Ufficio territoriale del governo*, insieme alla *polizia municipale*. Si fa poi riferimento alla *criminalità*, ai luoghi in cui questa è più diffusa, agli *insediamenti* (termine utilizzato per lo più in riferimento agli insediamenti abusivi), *all'abusivismo commerciale*, ma anche alle politiche di *riqualificazione* o di *recupero* del tessuto urbano. Vi sono poi anche riferimenti alle *vittime*, cui fornire assistenza o sostegno. Dal lato opposto, il linguaggio dei patti stipulati da raggruppamenti territoriali meno omogenei è caratterizzato innanzitutto dall'impiego di attori plurali, quali *Comuni, Enti territoriali, Sindaci, Prefetti, Province, Regioni, firmatari, Comitati provinciali e Polizia locale* e dal riferimento al territorio (*comprensorio, territori, terraferma*). Tra gli attori, oltre ai gruppi istituzionalmente costituiti come la *Conferenza interprovinciale* o i *gruppi di lavoro* compare anche la *società civile*. Una certa enfasi viene infine posta sulla necessità di incrementare la dotazione organica delle forze dell'Ordine e ai contingenti di *rinforzo* dei corpi di polizia. Sembrerebbe, quindi, coerentemente con il livello di governo che promuove il Patto, che i Comuni accentuino maggiormente temi connessi alla sicurezza urbana, mentre Regioni, Province e Aree pongano maggiore enfasi al rafforzamento degli strumenti per l'ordine pubblico e la sicurezza.

Il secondo fattore (asse delle ordinate), nel riproporre la differenza geografica sintetizza, confermandole, le differenze nelle retoriche della sicurezza tra Mezzogiorno e Centro-nord: difatti se nelle regioni meridionali i patti affrontano soprattutto i problemi legati alla *criminalità organizzata*, in quelli del Centro-nord si parla soprattutto di *criminalità diffusa* e di *sicurezza urbana*. Di conseguenza variano anche i riferimenti agli strumenti necessari per affrontare i problemi. Nei patti stipulati nel Mezzogiorno si cita l'importanza della *formazione professionale* del *personale* impegnato nelle azioni di contrasto alla criminalità, della necessità di sostenere e diffondere la cultura della *legalità*, di promuovere o coordinare l'attività investigativa *anticrimine* per contrastare le attività delle *organizzazioni criminali*. Sono citati anche strumenti concreti come le *dotazioni informatiche* o gli *automezzi* e *autoveicoli*. Importante, infine, il riferimento al mondo dell'*associazionismo* impegnato nelle attività *antiracket*, e della necessità di realizzare attività *progettuali* per garantire il rafforzamento delle condizioni di sicurezza.

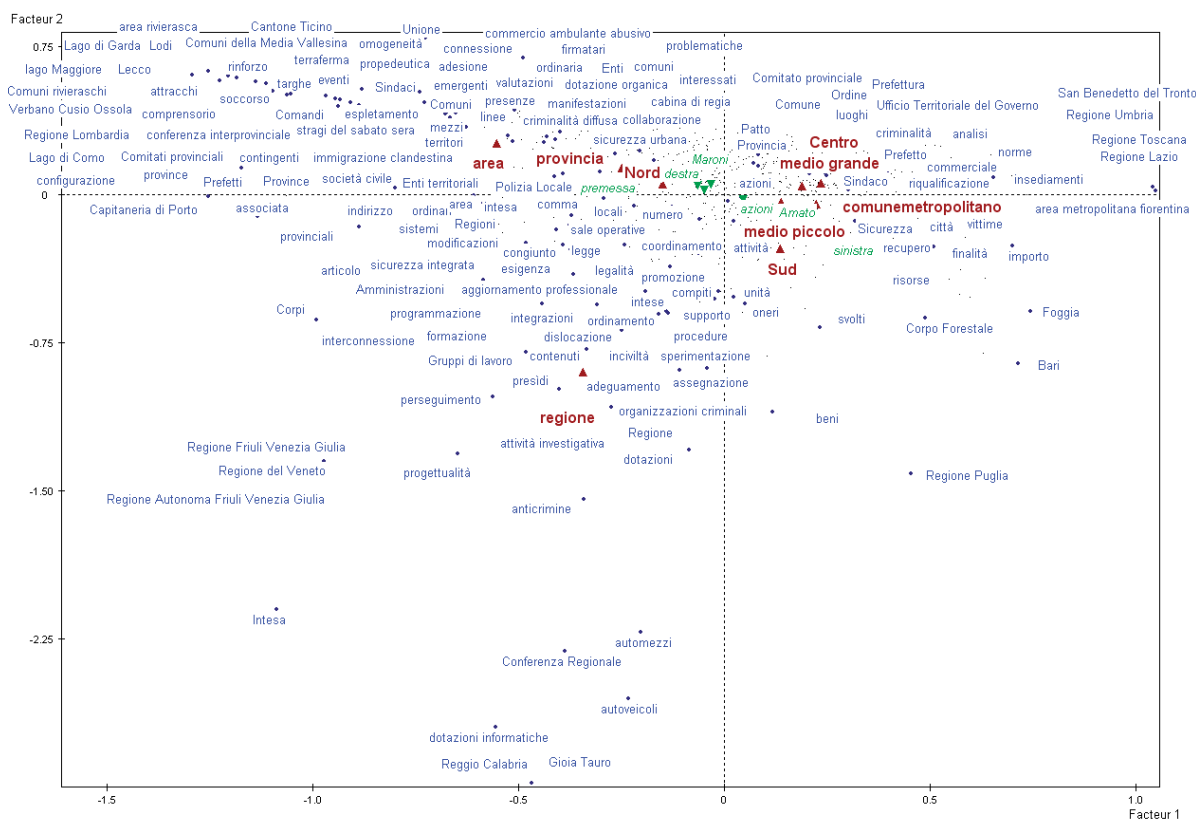


Figura 1 – Piano fattoriale corpus Patti

Nei patti del Centro-nord, invece, emerge più chiaramente la retorica connessa alla *governance* multilivello, con la sottolineatura dell'importanza della *collaborazione* e *connessione* tra i soggetti, arrivando a parlare in alcuni casi della necessità di istituire una *cabina di regia*. Oltre ai termini più tecnici o formali quali *Patto*, *espletamento*, *adesione*, *omogeneità*, *conformità*, vi sono riferimenti alle tematiche della criminalità diffusa e sicurezza urbana, come il *commercio ambulante abusivo*, *l'immigrazione clandestina*, *le stragi del sabato sera*, *le manifestazioni*, che come abbiamo visto possono essere sia politiche sia sportive.

L'analisi delle corrispondenze, in conclusione, ci conferma la specificità della retorica dei Patti, interna al *frame* sicurezza urbana, soprattutto nel caso in cui questi siano stati siglati su iniziative di Comuni, grandi, medi o piccoli che siano, collocati geograficamente soprattutto nel Centro-nord Italia.

6. Conclusioni

Il lavoro di analisi testuale dei Patti ha permesso di far emergere in modo evidente l'impatto del *frame* della sicurezza urbana sulle retoriche espresse in queste politiche.

Tanto nell'analisi delle parole chiave, quanto in quella dei segmenti ripetuti, si evince un linguaggio dei Patti in linea con le principali retoriche sviluppate negli ultimi vent'anni in tema di sicurezza urbana: integrazione delle politiche multilivello, attenzione specifica alla criminalità

diffusa e al degrado urbano, cooperazione tra Forze dell'ordine nazionali e locali, enfasi su videosorveglianza e controllo del territorio, aumento della presenza delle Forze dell'ordine e Polizia di prossimità, attenzione alla percezione della sicurezza e alla qualità della vita nelle aree metropolitane, specie nei momenti di maggiore criticità (*ore notturne, fine settimana, stagione estiva*). Questa retorica, già proposta nell'accordo tra Ministero dell'Interno e ANCI del 2007, è confermata nei Patti siglati tra il 2007 e il 2011 in Italia.

Le successive analisi delle specificità e delle corrispondenze lessicali hanno poi permesso di indagare l'ipotesi di partenza: ovvero, che le differenze territoriali sono più determinanti delle differenze politiche nel discriminare le retoriche sottostanti i Patti.

Se la variabile politica discrimina per quanto riguarda il tipo di retorica costruita sul tema sicurezza urbana (più ristretta e incentrata sul controllo e la prevenzione situazionale per il centro-destra, più complessa, e con elementi connessi anche alle politiche sociali nel centro-sinistra), la variabile geografica discrimina anche nel senso di un allargamento della retorica verso questioni in genere non ricomprese all'interno del *frame* sicurezza urbana: ciò avviene rispetto al tema del crimine organizzato e in riferimento ai Patti del Mezzogiorno, dove lo strumento dei Patti – pensato soprattutto per politiche di sicurezza urbana multilivello – sembra ribadire la centralità in alcune aree del Paese della lotta alla criminalità organizzata.

Quest'ultima considerazione evidenzia i limiti del *frame* della sicurezza urbana: in un momento in cui, da un lato, la presenza criminale, economica e politica della criminalità organizzata diventa un problema sociale emergente anche nelle regioni del Centro-nord e, dall'altro, la crisi economica in corso viene percepita e vissuta come fortemente destabilizzante per la vita dei cittadini, si aprono spazi argomentativi per una ridefinizione della retorica sulla sicurezza urbana in termini più sociali e critici.

References

- Battistelli F., (2008), a cura. *La fabbrica della sicurezza*. Milano, Angeli.
- Battistelli F. et Ricotta G. (2005). The Rhetoric of Management Control in Italian Cities: Constructing New Meanings of Public Action. *Administration&Society*, Vol. 36 No. 6, January, pp. 661-687.
- Bolasco S. (1999). *Analisi multidimensionale dei dati*. Roma, Carocci.
- della Ratta-Rinaldi F. (2007). *L'analisi testuale computerizzata*. In Cannavò L., Frudà L. (a cura), *Manuale di ricerca sociale applicata. Tecniche speciali di rilevazione, trattamento e analisi*. Roma, Carocci.
- Garland D. (2004). *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nella società contemporanea*. Tr. it., Milano, il Saggiatore.
- Selmini R. (2004), a cura. *La sicurezza urbana*. Milano, Angeli.
- Tuzzi A. (2003). *L'analisi del contenuto. Introduzione ai metodi e alle tecniche di ricerca*. Roma, Carocci.
- Wilson, J.Q. et Kelling G.L. (1982). Broken Windows. The Police and Neighborhood Society. *The Atlantic Monthly*, 279, 3, pp. 29-38.