



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE



**Comune  
di Bologna**

# **SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ NEL QUARTIERE BORGO PANIGALE-RENO**

*Scuola Popolare di Quartiere*

Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli studi di Bologna  
Scuola Achille Ardigò, Comune di Bologna

**RELAZIONE FINALE**, Alberto Arcuri\*, 07.06.2023

---

\* Assegnista di ricerca, Istituto DIRPOLIS, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa; Professore a contratto, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna

## 1. LE PREMESSE TEORICHE DEL PERCORSO: L'INCONTRO TRA SICUREZZA (INTEGRATA) E WELFARE (DI COMUNITÀ)

L'incontro tra i temi della sicurezza e del *welfare* è una "conquista" teorica molto recente, risultato di un'azione combinatoria complessa di lungo periodo, operata su entrambi i fronti: da un lato attraverso l'espansione semantica della nozione di sicurezza, nella forma che è definita "integrata" dai testi legislativi vigenti; dall'altro attraverso l'estensione del *welfare* all'azione della comunità, nella forma definita "comunitaria" o "generativa" dagli studi più recenti.

Quanto al primo fronte: la sicurezza, come noto, è uno dei temi fondanti la filosofia politica e la scienza giuridica moderna, alla base della nascita stessa del concetto di Stato<sup>1</sup>. Nel corso dei secoli il rapporto tra la sicurezza e il potere pubblico si è trasformato radicalmente: accanto all'originaria visione della sicurezza come tutela dell'integrità fisica e della proprietà degli individui, si è via via sviluppata una concezione più ampia, che ha finito per ricomprendere l'idea stessa dello sviluppo della persona e la tutela dei suoi diritti<sup>2</sup>, con particolare riferimento a quelli cosiddetti sociali. Come noto, il punto di svolta in questo processo è stato il nuovo tipo di costituzionalismo prodotto dagli eventi del Novecento (la crisi del capitalismo liberale e la tragedia della Seconda Guerra Mondiale) che, superando la struttura liberale, ha determinato i presupposti per la nascita di una nuova forma di Stato (sociale e democratica)<sup>3</sup>. È proprio a partire dall'evoluzione dello Stato in senso liberaldemocratico, e con la conseguente emersione nella sfera pubblica delle condizioni materiali di vita delle persone, che si è affermata un'idea di sicurezza intesa come emancipazione dal bisogno.

Si è realizzata, insomma, una vera e propria espansione semantica della nozione di sicurezza, dapprima in chiave teorica e poi, e per conseguenza, nei testi legislativi vigenti. Si inserisce senz'altro in questo solco il vocabolario del decreto-legge n. 14 del 2017 (c.d. *Decreto Minniti*) che ha definito la sicurezza integrata (art. 1) come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» e la sicurezza urbana (art. 4) come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire» tra le altre cose anche «attraverso l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, [...] e l'affermazione di

---

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

<sup>2</sup> M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *Astrid Rassegna*, n. 22/2010.

<sup>3</sup> A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Diritto della sicurezza sociale*, n. 4/2020.

più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile», introducendo poi tutta una serie di strumenti giuridici per il supporto di questa espansione semantica. Il legislatore italiano, dunque, ha espressamente intercettato la volontà politica di consolidare una concezione di sicurezza capace di abbracciare in modo organico il benessere delle comunità territoriali e il pieno ed eguale godimento dello spazio urbano<sup>4</sup>.

Il superamento dell'approccio stretto e difensivo alla sicurezza ha generato due macro-prodotti, entrambi confermati e approfonditi dai risultati del percorso realizzato.

Il primo è l'inter-settorialità della sua gestione. Nell'ambito della sicurezza integrata si irradiano tutta una serie di materie, e quindi di competenze di soggetti istituzionali diversi. L'adozione di un approccio plurale alla sicurezza ha inevitabilmente determinato, in altre parole, la necessità di perimetrare le attribuzioni dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città Metropolitane e dei Comuni<sup>5</sup>. Non è un caso che proprio il decreto-legge n. 14 del 2017, lo stesso che ha sancito sul piano legislativo la nozione ampia di sicurezza, abbia anche rappresentato la prima attuazione del dovere di approntare forme di coordinamento tra i diversi soggetti del governo multilivello della sicurezza, stabilito dall'art. 118 co. 3 Cost. È stato infatti proprio il decreto-legge n. 14 del 2017 a definire «modalità e strumenti di coordinamento» tra Stato, Regioni ed Enti locali «in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata», fornendo una cornice normativa al governo della sicurezza<sup>6</sup>.

Il secondo è l'apertura alla dimensione comunitaria. Si tratta di un processo logico complesso. Se la sicurezza che importa alla Costituzione è una richiesta di protezione ampia e attenta ai presupposti materiali del godimento dei diritti, allora non può prescindere, per la sua realizzazione, dalle c.d. «funzioni positive» (ossia meccanismi con cui una forma di Stato sociale persegue il fine generale di garantire l'effettiva eguaglianza nelle condizioni materiali della vita). Tutto questo avviene in un momento storico in cui si va affermando una lettura (anche costituzionale) promozionale del rapporto tra società e potere pubblico, nel solco del principio di sussidiarietà, e una ridefinizione sociale della libertà, all'interno di una lettura solidaristica dei rapporti sociali. Il compito di perseguire il fine generale di garantire l'effettiva eguaglianza nelle condizioni materiali della vita

---

<sup>4</sup> T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2017.

<sup>5</sup> T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza"*, in *Le Regioni*, n. 5/2010, pp. 1118-1126.

<sup>6</sup> A sciogliere il nodo (multilivello) delle competenze coinvolte nel governo della sicurezza ci ha infine pensato la Corte costituzionale, con la sentenza n. 285 del 2019, che ha chiarito una volta per tutte il rapporto tra «sicurezza primaria» - ribadendo che «l'endiadi "ordine pubblico e sicurezza" [...] allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari, vale a dire prossimi ancorché con essa non coincidenti» - e «sicurezza secondaria», nel cui ambito Regioni e Comuni possono realizzare, nello spazio delle proprie competenze, una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori.

spetta senz'altro in prima battuta alle istituzioni pubbliche, in quanto soggetti dotati degli strumenti per assolverla; ma spetta più in generale alla Repubblica in tutte le sue componenti, e anche alle comunità repubblicane<sup>7</sup>. La sicurezza integrata si apre quindi al ruolo attivo delle comunità, attraverso una più ampia valorizzazione delle forme diffuse di solidarietà. Vive della partecipazione attiva dei cittadini, intercettando quella tensione alla prossimità espressa dal principio di sussidiarietà orizzontale, secondo la prospettiva nota come *welfare* di comunità (un sistema di *welfare* in cui le risorse del privato sociale sono incorporate stabilmente non solo nella realizzazione ma anche nella programmazione degli interventi assicurabili dai servizi pubblici)<sup>8</sup>.

La connessione tra questi due prodotti dell'estensione del perimetro della sicurezza rappresenta il punto in cui l'operazione combinatoria giunge a compimento, e sicurezza integrata e *welfare* di comunità si incontrano e si annodano. Sullo sfondo di questa combinazione emerge l'elemento territoriale: il luogo, cioè, in cui si la sicurezza integrata e il *welfare* di comunità si svolgono materialmente. Il territorio è un elemento centrale di queste riflessioni, perché esso fornisce la base materiale, e dunque la dimensione di senso, di molte delle nozioni coinvolte.

Non sorprende, allora, che questo percorso si sia progressivamente intrecciato con l'attività dei governi regionali e locali, e che all'impulso fornito da questo processo trasformativo teorico e normativo, i diversi territori abbiano reagito in modo diverso. Per quanto riguarda il contesto territoriale che in cui si inserisce il progetto vale la pena ricordare che la Regione Emilia-Romagna non solo si è inserita fin da subito al suo interno, ma lo ha per certi versi percorso, essendo stata una delle prime Regioni ad operare una collocazione della sicurezza nel significato ampio e intrecciato oggi prevalente, anticipando in questo, appunto, anche il legislatore nazionale (il riferimento è, in particolare, alla legge regionale n. 24 del 2003). All'interno del territorio regionale, poi, l'esperienza del Comune di Bologna è stata forse quella più raffinata, sia sotto il profilo organizzativo che sotto il profilo funzionale. Quanto al primo aspetto, si segnala l'istituzione, nella struttura amministrativa del Comune, dell'Area Welfare e Promozione del Benessere di Comunità, a cui è stato attribuito, tra gli altri, il compito di sviluppare e coordinare azioni di prevenzione, attraverso la predisposizione di interventi di promozione sociale, finalizzati ad aumentare i livelli d'inclusione, d'integrazione e di convivenza civile della comunità, in particolare delle fasce sociali a rischio. Quanto al secondo aspetto, si segnalano soprattutto i due momenti d'avanguardia: l'adozione del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” del Comune di Bologna, che ha inventato lo

---

<sup>7</sup> E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989.

<sup>8</sup> E. ROSSI, A. ARCURI, *Saldare Sicurezza E Welfare: La Cassetta Degli Attrezzi Del Terzo Settore*, in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI, *Sicurezza integrata e Welfare di comunità*, Bononia University Press, Bologna, 2022, pp. 39-55.

strumento del Patto di collaborazione per la cura dei beni comuni, e l'adozione del *Regolamento generale sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per la cura dei beni comuni urbani e lo svolgimento di attività di interesse generale*, che segna la volontà di aggiornare l'esperienza del 2014 e, al tempo stesso, di riempire gli spazi offerti dalla riforma operata con il Codice del Terzo Settore.

## **2. UN'IDEA PROGETTUALE “TERRITORIALMENTE COLLOCATA”**

L'idea da cui è nato il progetto “Sicurezza integrata e *welfare* di comunità nel Quartiere Borgo Panigale-Reno” - che si inserisce nell'ambito delle attività della “Scuola Popolare di Quartiere”, promossa dalla Scuola Achille Ardigò del Comune di Bologna<sup>9</sup> - è partita proprio da questa consapevolezza, in cui si è innestata la volontà di condurre un approfondimento “territorialmente collocato”, in particolare a livello di Quartiere, sui temi della sicurezza integrata e del *welfare* di comunità.

Il carattere territoriale ha segnato l'identità del progetto, e ha concentrato la decisione preliminare sull'individuazione del luogo. Una scelta particolarmente delicata: il quartiere, infatti, non avrebbe dovuto essere solo lo spazio (neutro) dentro cui svolgere un'indagine teorico-operativa ma, alla luce della prospettiva adottata, avrebbe avuto un impatto conformativo sul contenuto del percorso e sui risultati ottenuti. Come detto, la premessa teorica del progetto assegna alla dimensione territoriale una valenza non meramente strumentale. Un'indagine operativa sulla relazione tra sicurezza integrata e *welfare* di comunità ha bisogno, dunque, dell'esistenza di una comunità riconoscibile in concreto.

L'idea è stata costruita fin dall'inizio attraverso un percorso partecipato. Fin dalla programmazione, cioè, il progetto ha intercettato gli stimoli e ha incorporato le risorse informative del territorio. La struttura della proposta progettuale è stata infatti il frutto di un dialogo continuo e di diversi incontri (organizzati tra aprile e giugno 2022) con rappresentanti istituzionali, operatori dei servizi e della polizia locale, rappresentanti del Terzo settore e del privato sociale. Una volta predisposto, peraltro, il progetto è stato poi presentato ad un'assemblea pubblica del Quartiere il 05 dicembre 2022, per

---

<sup>9</sup> La Scuola Ardigò ha attivato nei quartieri cittadini un ciclo di laboratori di ricerca, formazione e co-progettazione didattica sperimentale, che prendono il nome di Scuola popolare di Quartiere. Oltre a quello della sicurezza integrata e del *welfare* di comunità, i temi fino ad ora affrontati sono quelli: della socialità degli anziani (quartiere Porto-Saragozza), delle forme di partecipazione alla sanità di Comunità e gli strumenti socio-tecnici (quartiere Savena), delle famiglie a basso reddito con figli e povertà esperienziale (quartiere Navile), della dimensione culturale del Welfare (quartiere San Donato-San Vitale) e dei social network per fare comunità (quartiere Santo Stefano). Maggiori informazioni in: <https://www.comune.bologna.it/scuola-ardigo/chi-siamo/>.

diffondere la notizia dell'avvio del progetto e per raccogliere gli ultimi commenti e suggerimenti.

La scelta, infine, è caduta sul Quartiere Borgo Panigale-Reno per diverse ragioni:

- situato nella periferia Ovest di Bologna il Quartiere Borgo Panigale-Reno è uno dei più estesi della città;

- ha dunque una chiara identità urbana, che però coniuga ad una dimensione comunitaria atipica, avendo mantenuto una conformazione socio-economica di tipo municipale. Pur essendo parte della periferia urbana di Bologna per molti aspetti vive come molti dei paesi di cui si compone il territorio extraurbano italiano;

- da questa conformazione trae un tessuto sociale attivo nella presa in carico dei bisogni del territorio. L'area, cioè, è connotata dalla presenza di un Terzo Settore e, più in generale, di un privato sociale e di forme di cittadinanza attiva, molto diffuse. Si tratta di un dato che, tra le altre cose, registra l'esistenza di una comunità territoriale coesa e attiva e potenzialmente capace di aiutare l'azione pubblica con importanti risorse strumentali (soprattutto mezzi e locali) e personali, integrabili all'interno di una rete di *welfare* di tipo comunitario;

- infine, si tratta di un territorio che vive alcune criticità (seppur non gravi) in termini di sicurezza: il dialogo con attori istituzionali e privati, ad esempio, ha rivelato l'esistenza di un problema micro-criminalità giovanile e di vivibilità di alcuni parchi e di alcune zone del territorio che, seppur non in forma grave, genera nei residenti un senso di esclusione dagli spazi di aggregazione che, pertanto, faticano ad essere valorizzati come agenti di socialità.

Quanto al metodo, si è scelto di condurre un percorso progettuale articolato in una serie di incontri, pensati come occasioni di riflessione e dialogo operativo con soggetti istituzionali, operatori dei servizi, ricercatori, rappresentanti del Terzo settore e, più in generale, del privato sociale. Una serie di *focus* tematici, in cui trattare alcuni degli aspetti che, all'interno del macro-tema del rapporto tra sicurezza integrata e *welfare* di comunità, si sono rivelati quelli maggiormente rilevanti sul territorio del Quartiere.

Alla luce di quanto riscontrato, si è scelto di condurre il progetto attraverso un approfondimento nei seguenti ambiti tematici:

- a) *La percezione di sicurezza e le azioni per migliorarla, con particolare riferimento alle persone fragili*
- b) *La sicurezza partecipata: dalle esperienze esistenti all'individuazione di nuovi percorsi. Il ruolo centrale della comunicazione digitale e dei social media*
- c) *Dalla Casa della salute alla Casa della comunità*
- d) *La riqualificazione del territorio e la rigenerazione urbana*
- e) *L'emarginazione giovanile e gli strumenti per una maggiore inclusione sociale dei minori*

Nel corso dello svolgimento dei *focus* tematici, il metodo partecipato è stato mantenuto e ulteriormente approfondito. Per tutto il periodo del progetto ha infatti operato un tavolo di co-progettazione a cui hanno partecipato, in composizione variabile ma stabilmente, rappresentanti del Comune di Bologna, del Quartiere Borgo-Panigale Reno, della Scuola Achille Ardigò e del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna, e che si è riunito con frequenza mensile per la definizione dei vari *focus* tematici, secondo il seguente calendario:

- 18 gennaio 2023, ore 15.00
- 17 febbraio 2023, ore 10.00
- 24 marzo 2023, ore 12.00
- 14 aprile 2023, ore 11.30
- 12 maggio 2023, ore 14.00

### **3. I FOCUS TEMATICI: CINQUE LABORATORI DI SICUREZZA ATTRAVERSO IL WELFARE**

a) **La percezione di sicurezza e le azioni per migliorarla, con particolare riferimento alle persone fragili** (ospite: *dott. Niccolò Morelli, Dipartimento di Scienze politiche e internazionali, Università degli Studi di Genova*)

Il presupposto di un *focus* tematico dedicato alla percezione della sicurezza è la consapevolezza che, oltre alle condizioni decifrabili attraverso indicatori oggettivi (riferiti soprattutto a eventi di criminalità), le cause che riempiono di significato concreto la sicurezza, intesa la vivibilità di un dato territorio sono molteplici e dipendono anche da condizioni soggettive e immateriali. Tra queste, la percezione che si ha delle condizioni di sicurezza di uno spazio assume un peso particolare.

Come evidenziato dal dott. Niccolò Morelli, pur essendo diventato un tema centrale del dibattito pubblico, la nozione di "sicurezza percepita" va maneggiata con cura, perché rappresenta un dato importante ma piuttosto sfuggente della realtà. Ha infatti una natura inevitabilmente soggettiva - dipendente, cioè, da variabili socioculturali contingenti (livello di istruzione, età, sesso) - e multidimensionale - composta, cioè, di una pluralità di fattori (sociali, sanitari, lavorativi, energetici). Non è strano insomma che, a fronte di indicatori oggettivi che segnalano una continua decrescita del numero di reati commessi, la sicurezza rimanga una delle principali preoccupazioni dei cittadini italiani<sup>10</sup>. Si tratta di un fenomeno ormai noto anche a livello nazionale, dove, pur a fronte di un tasso di

---

<sup>10</sup> Secondo un'indagine condotta da Unipolis e Censis del 2021 il 78% degli italiani pensa che la criminalità sia cresciuta rispetto ai 5 anni precedenti alla rilevazione.

criminalità decrescente, le inchieste campionarie non misurano un incremento simmetrico della percezione di sicurezza. Questo è vero, in particolare riferimento alle fasce più fragili della popolazione, come anziani o persone con disabilità, che paradossalmente vivono più di tutte - insieme alla sensazione di insicurezza negli spazi di socialità - l'esigenza di poterli occupare.

Allo stesso tempo, però, quello della sicurezza percepita è tema (soprattutto nella prospettiva adottata da questo progetto) che è importante non marginalizzare, poiché intrattiene relazioni intense con la materialità dello spazio urbano. Seppur legata ad una dimensione individuale e immateriale, la percezione della sicurezza di un territorio ha molteplici ripercussioni socio-politiche sullo stesso: da un lato agisce (più o meno intensamente) su processi capaci di conformare lo spazio urbano (isolamento, marginalizzazione, ghettizzazione), dall'altro lato, il suo andamento è in gran parte dipendente dalla coesione sociale di una comunità, ed è sottoposto all'azione di fattori socio-culturali che dipendono da questa. La percezione di sicurezza, infatti, cresce laddove si crea una rete comunitaria attiva, che possa generare inclusione delle sue fasce più fragili, in relazione alle quali l'insorgere di fattori di esclusione coincide spesso con un aumento della percezione di insicurezza.

A conferma di questo vanno peraltro alcuni dati. Il Rapporto Istat sui BES del 2021, ad esempio, rileva le differenze nel livello di sicurezza percepito dalla popolazione dovute alla dimensione del comune di residenza: «si sentono più sicure, percepiscono un minor rischio di criminalità e dichiarano un minor degrado sociale e ambientale le persone residenti nei comuni fino a 2.000 abitanti, rispetto a quelle residenti nei comuni di grandi dimensioni»<sup>11</sup>. Parimenti interessante in questo senso è il dato che segnala lo scollamento territoriale della sicurezza percepita, secondo cui le persone tendono a riferire l'esistenza di una condizione di insicurezza a luoghi diversi da quelli in cui vivono<sup>12</sup>. Su di essa pesano diversi fattori esogeni, come le abitudini mediatiche<sup>13</sup>.

Una dinamica analoga sembra peraltro replicarsi similmente sul territorio del Quartiere. Se è vero infatti che, pur in assenza di eventi gravi di delittuosità si registra un certo grado di insicurezza percepita, è vero anche che, per quanto testimoniato dalla cittadinanza, la stessa sembra essere o determinata da fattori contingenti e temporanei,

---

<sup>11</sup> Nei comuni fino a 2.000 abitanti la quota di persone di 14 anni e più che si dichiarano molto o abbastanza sicure quando camminano al buio da sole nella zona in cui vivono è 20 punti percentuali più alta rispetto a quella riscontrata nei comuni centro delle aree di grande urbanizzazione (73,5% contro 53,4%)» (cfr. ISTAT, *Rapporto BES, 2021*, consultabile in: [www.istat.it/it/files//2021/03/7.pdf](http://www.istat.it/it/files//2021/03/7.pdf)).

<sup>12</sup> OSSERVATORIO EUROPEO SULLA SICUREZZA, *Sondaggio demos & Pi per fondazione Unipolis*, Gennaio 2017.

<sup>13</sup> In questo senso, è sicuramente rilevante il dato che segnala il trattamento privilegiato ad esso riservato dai principali telegiornali italiani. In Italia il tema della sicurezza occupa il 36,4% dello spazio dei 5 principali telegiornali italiani, molto più di quanto avviene, ad esempio, in Germania (18,2%); in Francia (17,2%) e nel Regno Unito (26,3%).

oppure confinata a zone del territorio per cui, per diverse ragioni, il processo di appropriazione comunitaria degli spazi viene interrotta. Tutto questo conferma le premesse: da un lato, si tratta di un'esigenza di cui farsi carico, dall'altro, se si vuole migliorare il grado di percezione della sicurezza di un territorio, occorre orientare gli interventi oltre l'approccio strettamente e meramente securitario. Essendo legata non solo (e non tanto) ad indicatori oggettivi di delittuosità, ma anche (e soprattutto) alle condizioni di vivibilità degli spazi, è più facile che la riuscita di azioni in questo senso passi per l'appropriazione ideale dei propri luoghi da parte delle comunità (azioni di rivitalizzazione e cura condivisa degli spazi) e di costruzione di legami comunitari.

**b) La sicurezza partecipata: dalle esperienze esistenti all'individuazione di nuovi percorsi. Il ruolo centrale della comunicazione digitale e dei *social media*** (ospiti: *dott. Gian Guido Nobili, Responsabile area sicurezza urbana, legalità e polizia locale, Regione Emilia-Romagna; prof. Corrado Caruso, Dipartimento di Scienza Giuridiche, Università di Bologna*).

La sicurezza partecipata rappresenta un tema particolarmente adatto ad un tentativo di comprensione territorialmente collocato della sicurezza (specialmente se nella prospettiva del *welfare* comunitario), trattandosi di un'esperienza che, proprio perché ha bisogno di alimentarsi dell'attività della comunità di riferimento, ha trovato il proprio consolidamento, anche regolatorio, nella dimensione locale<sup>14</sup>.

Secondo il prof. Corrado Caruso l'evoluzione locale delle esperienze di sicurezza partecipata non sarebbe frutto di una tendenza casuale. I motivi sono presto detti, e si rinvergono, di nuovo, nel significato ampio cui la sicurezza "partecipata" si riferisce, che vira il centro della questione dal soggetto (fonte di possibili eventi criminali) al luogo (in cui questi possono sorgere). In questo senso, la sicurezza partecipata chiama in causa, da un punto di vista istituzionale, funzioni territoriali, regionali e soprattutto locali e, da un punto di vista materiale, attività di promozione di un sentimento di identificazione collettiva della comunità rispetto al territorio.

Quella della partecipazione dei cittadini alle politiche di prevenzione, attraverso il loro coinvolgimento in attività di osservazione e di segnalazione alle forze di polizia, rappresenta senz'altro la declinazione attualmente più diffusa e compiuta della sicurezza partecipata. Si tratta infatti di un'evoluzione che ha avuto origine nella cultura

---

<sup>14</sup> Le associazioni di osservatori volontari costituiscono, ancora oggi, l'unico istituto partecipativo (in senso stretto) a livello nazionale.

anglosassone di fine anni '60, ma che poi ha trovato terreno fertile anche nell'Europa continentale, dando corpo a forme di prevenzione partecipata molto diverse<sup>15</sup>.

Più in particolare, secondo il dott. Gian Guido Nobili, le forme di partecipazione dei cittadini alle politiche di prevenzione attualmente esistenti possono essere ricondotte a due macro-approcci, alimentati da premesse teoriche molto diverse. Il primo, definito di “organizzazione della comunità”, è un modello di partecipazione basata sul rafforzamento dei legami collettivi a fini di prevenzione e di ricostruzione del controllo sociale informale, in una logica di miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi. Il secondo, di “difesa della comunità”, è invece fondato sulla sorveglianza attiva del territorio e sulla collaborazione tra cittadini e forze di polizia, in chiave essenzialmente difensiva.

Le esperienze di prevenzione partecipata realizzate in Italia oscillano tra queste due prospettive<sup>16</sup>. Nonostante il fallimento della sperimentazione delle c.d. “ronde” introdotte dal “pacchetto sicurezza Maroni” nel 2009<sup>17</sup>, si sono avviati diversi programmi locali di controllo di vicinato riconducibili ai programmi anglosassoni di *Neighborhood Watch* (espressione dell'approccio difensivo). Prima di questi però, erano già presenti progetti, come quello dei *City Angels*, attivi a Milano dal 1995, contraddistinti per una più marcata ispirazione solidaristica. La stessa che sembra peraltro ispirare le esperienze di sicurezza partecipata che si svolgono nel Quartiere al cui interno agiscono gruppi volontari che, occupandosi non solo di osservare il territorio con funzione di segnalazione, ma anche di presidiarlo nel tentativo di intercettare situazioni di disagio e bisogno, appaiono più correttamente riconducibili al modello dell'“organizzazione della comunità”.

Il territorio bolognese rappresenta d'altra parte un laboratorio particolarmente ricco in questo senso. Si inserisce in questo contesto l'esperienza degli Assistenti civici del Comune di Bologna e, in parte, anche quella degli *street tutor* previsti dalla legge della Regione Emilia-Romagna n. 24/2003. La forma più recente compiuta di realizzazione di questo approccio è però rappresentata dagli “agenti di prossimità”, una figura istituita per lo svolgimento di attività di *networking* sociale, che faciliti i processi fiduciosi e favorisca le relazioni e lo scambio informativo.

**c) Dalle Case della salute alle Case della comunità** (ospite: dott.ssa Francesca Pennucci, Centro Health, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa)

---

<sup>15</sup> J. GRAHAM, T. BENNET, *Crime prevention strategies in Europe and North America*, Helsinki, Criminal Justice Press, 1995.

<sup>16</sup> G.G. NOBILI, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti*, in *Sinapsi*, X(2), 2020, pp. 120-137; G.G. NOBILI, *La sicurezza partecipata: il coinvolgimento dei privati. L'esperienza della Regione Emilia-Romagna*, in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI, *Sicurezza integrata e Welfare di comunità*, Bononia University Press, Bologna, 2022.

<sup>17</sup> Il decreto-legge del 23 maggio 2008, n. 92, recante Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

Accolta una prospettiva così ampia al tema della sicurezza, la scelta di inserire nel percorso un approfondimento sulle Case della comunità è stato in qualche modo naturale, essendo uno degli strumenti che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>18</sup> ha individuato come quelli privilegiati per rafforzare l'approccio comunitario al *welfare*<sup>19</sup>.

L'idea della Casa della Comunità non nasce in uno spazio vuoto: rappresenta il frutto della volontà di riportare in vita e a compimento la precedente esperienza della Casa della salute, uno modello di organizzazione dei servizi socio-sanitari frutto dell'intuizione di Bruno Benigni e Pier Matteo Fagnoni<sup>20</sup>, e definite a livello nazionale dal decreto del Ministero della Salute del 10 luglio 2007 come una «struttura polivalente in grado di erogare in uno stesso spazio fisico l'insieme delle prestazioni socio-sanitarie»<sup>21</sup>. Queste strutture hanno avuto infatti sul territorio nazionale un'evoluzione incerta e non omogenea. Fin dai nomi che gli sono stati assegnati: le Regioni le hanno chiamate queste strutture Case della Salute (CDS), ma anche Case della Comunità (CDC), Presidi territoriale di assistenza (PTA), Presidi socio-sanitari territoriale (PRESST) e Medicina di gruppo integrata (MGI) in Veneto.

Già in questo primo tentativo c'erano i pilastri attorno ai quali è stato pensato lo strumento della Casa di comunità (prossimità e integrazione socio-sanitaria), definite dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>22</sup> e dal decreto del Ministero della Salute n. 77/2022 - come un luogo fisico dell'assistenza di prossimità per i bisogni di assistenza socio-sanitaria. Si tratta dunque di struttura fisica di prossimità per l'accesso e l'erogazione di servizi socio-sanitari.

La volontà è di fare della Casa della Comunità lo strumento attraverso cui coordinare tutti i servizi offerti sul territorio. Presso le Case della Comunità, oltre al punto unico di accesso alle prestazioni sanitarie, saranno ospitati *team* multidisciplinari di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità, altri professionisti della salute e assistenti sociali. La presenza degli assistenti sociali, in

---

<sup>18</sup> Il "posto" della Casa della comunità nel PNRR è la Missione 6 (Salute), e in particolare nella componente M6C1 (Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale), l'investimento 1.1 (Case della Comunità e presa in carico della persona).

<sup>19</sup> Il PNRR, prevede, infatti, diversi interventi in campo sanitario: la realizzazione entro il 2026 di 1.288 Case della Comunità è uno di questi.

<sup>20</sup> B. BENIGNI, P. M. FAGNONI, *La casa della salute. Idee di progetto*, Alinea, Firenze, 2009.

<sup>21</sup> Per la cui sperimentazione la legge Finanziaria del 2007 aveva stanziato 10 milioni di euro. Con il Decreto del Ministero della Salute del 10 luglio 2007 sono state poi emanate le linee guida per l'accesso al cofinanziamento ai fini della sperimentazione progettuale delle Case della Salute.

<sup>22</sup> L'investimento prevede l'attivazione di 1.288 Case della Comunità entro la metà del 2026, che potranno utilizzare sia strutture già esistenti sia nuove. Il costo complessivo dell'investimento è stimato in 2,00 miliardi di euro.

particolare, dovrebbe valorizzare il ruolo dei servizi sociali territoriali, ma potranno essere ospitati ulteriori servizi sociali e assistenziali variamente organizzati a seconda delle caratteristiche della comunità.

Se c'è una differenza rispetto all'esperienza precedente, nel modello della Casa della comunità è posta maggiore attenzione sulla necessità di incorporare le energie del privato sociale<sup>23</sup>. Lo stesso decreto che le disciplina individua nel «coinvolgimento delle istituzioni presenti nel territorio, del volontariato locale e degli enti del Terzo settore» la chiave della loro valorizzazione. Si tratta, cioè, dell'idea della «prossimità», come fattore capace di generare un processo bilaterale di presa in carico della comunità di riferimento: la prossimità è funzionale, da un lato, alla costituzione di punti di riferimento continuativi per la popolazione; dall'altro, al coinvolgimento attivo della comunità.

La Casa della comunità in effetti appare naturalmente rivolta ad intercettare energie multiformi delle comunità territoriali: se il privato sociale maggiormente organizzato potrà contribuire all'assolvimento di compiti cruciali per la garanzia dei servizi, l'associazionismo spontaneo può assumere un'importante funzione di intercettazione del bisogno, agendo come facilitatore dell'accesso al servizio.

L'Emilia-Romagna, in questo insieme alla Toscana, è stata fin da subito la Regione più attiva nella promozione dello strumento delle Case della salute e ora sta replicando lo stesso atteggiamento nella loro trasformazione in Case della comunità<sup>24</sup>. Una di queste, peraltro, si trova proprio nel territorio del Quartiere che già raccoglie una serie di servizi socio-sanitari<sup>25</sup>.

#### **d) La riqualificazione del territorio e la rigenerazione urbana** (ospiti: *dott. Luciano Gallo, ANCI Emilia-Romagna; dott.ssa Ylenia Guerra, Luiss Guido Carli*)

Il tema della rigenerazione urbana, agendo direttamente sulla conformazione dello spazio pubblico, è uno straordinario strumento di miglioramento delle condizioni di sicurezza attraverso la prospettiva del *welfare* di comunità. Come evidenziato dalla dott.ssa Ylenia Guerra, infatti, la rigenerazione urbana è senz'altro uno strumento che attiene alla questione sociale, mettendo al centro la città. Una consapevolezza che permea la dimensione giuridica a tutti i livelli: internazionale, europeo e nazionale. Così, ad esempio, la *New Urban Agenda*, sottoscritta da 193 Stati in seno alla Conferenza ONU

---

<sup>23</sup> Lo stesso PNRR mette l'investimento relativo alle case della comunità in espressa con gli investimenti 1.1 e 1.2 della Componente 2 della Missione 5, che riguardano il privato sociale e il terzo settore.

<sup>24</sup> La mappa regionale delle Case della comunità è consultabile al seguente link: <https://applicazioni.regione.emilia-romagna.it/ReportERHome/viewer/flusso/1005>

<sup>25</sup> L'elenco delle attività svolte può essere consultata in: <https://applicazioni.regione.emilia-romagna.it/ReportERHome/viewer/flusso/1005/result>

di Quito del 2016 e all'Agenda ONU per il 2030<sup>26</sup> individua come elementi del “diritto” alla città la riqualificazione dei quartieri poveri e la promozione di una urbanizzazione inclusiva e sostenibile. Così poi, in modo simile, anche la *New Leipzig Charter* e la *Urban Agenda for the EU* del maggio 2016 (ce alla New Urban Agenda da applicazione europea). Ma questa lettura “sociale” della rigenerazione urbana emerge anche sul piano legislativo nazionale legislativi, in cui si rinviene diffusamente un’idea dei processi di riqualificazione e recupero urbano - specie in zone degradate - funzionale alle esigenze di promozione e inclusione sociale, i cui effetti positivi si dimostrano anche in termini di sicurezza integrata<sup>27</sup>. Non a caso, d'altra parte, gli investimenti per la rigenerazione urbana trovano spazio, nel PNRR, all'interno della Missione 5 (sulla coesione e l'inclusione sociale).

La rigenerazione dei territori, e in particolare di quelli urbani, svolge un ruolo cruciale - concorre a definire la morfologia dello spazio e quello della sicurezza. È, insomma, uno strumento capace di produrre ricadute positive in punto di promozione della coesione e dell'inclusione sociale. Uno strumento che, però, a sua volta si alimenta delle energie della comunità e che, paradossalmente, funziona proprio in forza delle energie che da quella ricava. È di tutta evidenza, allora, in che modo i processi di rigenerazione urbana presuppongano il coinvolgimento attivo della comunità (dei cittadini, singoli e associati). Per questo motivo, ricorda il dott. Gallo, la loro riuscita è così intimamente legata alla predisposizione di strumenti giuridici adeguati a regolare queste forme di relazionamento. Il Comune di Bologna ha, in questo senso, svolto davvero un ruolo d'avanguardia a livello nazionale<sup>28</sup>, nella prospettiva dell'amministrazione condivisa. La regolamentazione bolognese ha in effetti, iniziato il percorso che ha portato, nel 2017, all'approvazione del “Codice del Terzo settore” (CTS): l'espressione più compiuta e sistematica dell'amministrazione condivisa in Italia. Un'espressione che non si sostituisce ma si aggiunge a quella forma di partenariato rappresentata dai Patti di collaborazione.

---

<sup>26</sup> In particolare nell'ambito dell'obiettivo 11 - «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili». Cfr. la Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, in unric.org

<sup>27</sup> Y. GUERRA, *La rigenerazione urbana integrata come strumento di inclusione e promozione sociale*, in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI, *Sicurezza integrata e Welfare di comunità*, Bononia University Press, Bologna, 2022, pp. 115-134.

<sup>28</sup> Il riferimento è al Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” del Comune di Bologna, approvato il 19 maggio 2014, che ha inventato lo strumento del “Patto di collaborazione” per la cura condivisa dei beni comuni, che si è rapidamente diffuso sui territori municipali di gran parte d'Italia.

e) **L'emarginazione giovanile e gli strumenti per una maggiore inclusione sociale dei minori** (ospiti: *prof. Rossella Selmini, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna; dott. Stefania Crocitti, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna*).

A partire dalle ricerche della Scuola di Chicago di inizio '900 gli studi sull'emarginazione e la criminalità giovanile hanno individuato nei giovani (in particolare nella fascia compresa tra i 18 e i 24 anni) il gruppo demografico a più alta frequenza di delittuosità. Nel corso del secolo, l'approccio alla materia è molto cambiato: da una chiave di lettura essenzialmente individualista e psicologica, si è progressivamente passati ad una prospettiva di tipo strutturale e culturale. A tentativi, cioè, di spiegare il fenomeno sulla base di fattori legati alle caratteristiche socio-economiche e culturali del territorio e della comunità di riferimento. Si tratta, insomma, di una rilettura complessiva del fenomeno e delle sue cause, che ha permesso, anche in Italia, di iniziare a trattare il tema della devianza giovanile non più solo come un problema sicurezza, ma anche come un fenomeno socio-culturale, e di legarlo sempre più intensamente agli studi sui territori urbani.

Se, infatti, fino a poco tempo fa, quello della devianza giovanile era un tema che si affacciava solo timidamente nel dibattito pubblico e politico italiano, la questione della violenza commessa da bande giovanili nello spazio pubblico ha iniziato a destare, anche in Italia, sempre più preoccupazione<sup>29</sup>. Fino a diventare, alimentata anche dalla narrazione massmediatica, uno dei temi al centro del dibattito pubblico. Tutto questo in controtendenza rispetto alla realtà registrata dalle indagini empiriche, che dimostrano una dimensione pressoché stabilizzata del fenomeno. Il problema, però, esiste, e secondo quanto riferito dagli operatori dei servizi, è visibile anche sul territorio del Quartiere, dove si manifestano in modo sempre più frequente (anche se per lo più forme non gravi di marginalizzazione e dispersione scolastica) processi di emarginazione giovanile.

Nel solco di questa evoluzione teorica e di queste tendenze socio-politiche, una recente ricerca condotta dalle professoressse Rossella Selmini e Stefania Crocitti ha provato a fornire una rilettura contestualizzata del fenomeno sul territorio emiliano-romagnolo come espressione di processi di tensione che si svolgono nello spazio urbano. Evidenziando, dunque, la relazione che intercorre tra il manifestarsi dei fenomeni di devianza giovanile e l'esistenza di condizioni di marginalità sociale e spaziale, legate spesso in modo determinante alla conformazione dello spazio urbano. Si tratta di un supporto conoscitivo estremamente importante per il territorio: la conoscenza delle cause del fenomeno rappresenta infatti l'elemento cruciale per predisporre una strategia. E dalla lettura offerta deriva un riposizionamento della meta delle proposte di

---

<sup>29</sup> G.G. NOBILI, R. SELMINI, *La questione giovanile. Nuove forme di conflitto nelle occasioni di divertimento in Autonomie locali e servizi sociali*, (XXXI 2), 2008, pp. 353-66.

intervento, che spostano l'attenzione dai soggetti al contesto, territoriale e socio-culturale, spingendo a riorientare le risorse sui servizi educativi e sulla rigenerazione o la cura degli spazi, anche in funzione di un maggiore adattamento alle esigenze dei giovani.

#### **4. CONSIDERAZIONI FINALI**

Il primo risultato del percorso realizzato è stato senz'altro il coinvolgimento dei soggetti interessati. Ai *focus* tematici hanno partecipato attivamente, oltre agli otto ospiti invitati, più di cinquanta persone, tra ricercatori universitari (10), funzionari amministrativi - specialmente del Comune di Bologna e del Quartiere Borgo Panigale-Reno (16) - rappresentanti di enti del Terzo settore e altre associazioni (22), e altri cittadini attivi (la maggior parte dei quali discenti delle lezioni magistrali della Scuola Achille Ardigò).

Il primo risultato del percorso condotto sul Quartiere è di aver dimostrato, anche sul piano operativo, come e con quale intensità i temi della sicurezza integrata e del *welfare* di comunità stiano insieme. Ognuna delle esperienze cui ci si è dedicati nei diversi incontri ha rappresentato un piccolo plastico "operativo" di questa consapevolezza, dando prova in modo paradigmatico di come sia possibile incorporare le risorse del "privato sociale" nella programmazione locale, e di fare del *welfare* di comunità uno dei tasselli di una gestione integrata delle politiche di sicurezza sul territorio, in una logica di sussidiarietà orizzontale.

Come detto, infatti, sul piano costituzionale la convergenza emerge senza dubbio fin dal testo e, in particolare da quello dell'art. 118 Cost., in cui le due componenti (quella dello scorrimento istituzionale delle competenze, e quella dell'apertura alla comunità nella cura dell'interesse generale) si incontrano. Detto con il lessico costituzionale: nell'art. 118 Cost. la dimensione verticale e quella orizzontale della sussidiarietà si incontrano, come due facce di un unico principio materiale. Un principio che, in buona sostanza, esprime un *favor* territoriale non in quanto tale, ma nella volontà di favorire il contesto sociale più prossimo alla persona, per l'aggregazione del maggior numero di risorse da utilizzare nell'inveramento delle condizioni che garantiscono il suo pieno sviluppo.

Non si tratta però solo di questo. La particolarità del territorio su cui si è operato ha rivelato quale sia il ruolo della città, vero e proprio teatro di questo processo. Un teatro che oscilla tra tendenze difensive, tra spinte ad espellere il disagio e a ghettizzare l'insicurezza, e aspirazioni comunitarie alla creazione di spazi pienamente ed egualmente goduto da tutti. La sicurezza urbana non è, insomma, solo una delle prospettive migliori per comprendere l'andamento dell'evoluzione delle città, ma anche uno dei principali strumenti per conformarla. La rivendicazione degli spazi, decisionali

(come per la rigenerazione urbana), fisici (come nell'esperienza delle case di quartiere) e funzionali (come per la sicurezza partecipata) riconosce nell'interlocutore istituzionale municipale e sub-comunale, il proprio destinatario naturale. È la stessa comunità che, in altre parole, accorda alla prossimità territoriale la capacità di migliorare la presa in carico del bisogno e di facilitare lo svolgimento dei processi decisionali, specialmente se collaborativi. E, d'altra parte, il livello territoriale di base è la sede naturale dell'amministrazione condivisa, il modello teorico cui fanno riferimento molti degli strumenti giuridici (espressamente o implicitamente) richiamati dalle diverse esperienze.