Dalla (in)Sicurezza dei Luoghi alla Sicurezza dei Legami

Atti della Conferenza Internazionale

Mantova 27-28-29 Novembre 2015

Con il contributo di
M. Bardi, M. A. Cabiddu, F. Cristalli, C. Mantovan,
U. Nicolini, G. G. Nobili, G. Sandri, P. A. Superti e M. C. Treu.

FDE Institute Press®

Dalla (in)Sicurezza dei Luoghi alla Sicurezza dei Legami

Atti della Conferenza Internazionale

Mantova 27-28-29 Novembre 2015

Con il contributo di

M. Bardi, M. A. Cabiddu, F. Cristalli, C. Mantovan,
U. Nicolini, G. G. Nobili, G. Sandri, P. A. Superti e M. C. Treu.

ISTITUTO DI CRIMINOLOGIA DI MANTOVA

Forum Italiano per la Sicurezza Urbana

FDE Institute Press®

Indice

Paolo Dosi 5
Presentazione

Mauro Bardi 6
La sicurezza del diritto e il diritto della sicurezza.

Maria Agostina Cabiddu 88
La solidarietà come elemento costitutivo di una società più sicura.

Fabrizio Cristalli 110
Le Polizie Locali ed i nuovi modelli organizzativi per la Sicurezza Urbana.

Claudia Mantovan 134
Relazioni sociali e attivazione cittadina nei quartieri multietnici. Due casi studio nei Comuni di Padova e Venezia.

Umberto Nicolini 166
La Sicurezza.

Gian Guido Nobili 178
Evoluzione delle Security Policy: 20 Anni di Sicurezza Urbana in Italia.

Giuseppe Sandri 198
Ragnatela Sociale. Relazioni umane, solidarietà e sicurezza.

Pier Attilio Superti 208
I Comuni e l'amministrazione della sicurezza.

Maria Cristina Treu 230
Le condizioni di urbanità che incidono sulla percezione della sicurezza.

Presentazione

Le esigenze di sicurezza sono sempre state uno dei fattori determinanti, nella storia, del modello di organizzazione urbana. La strutturazione fisica delle città, così come gli spazi e le modalità di relazione sociale, sono influenzati dal bisogno di sicurezza.

In risposta a questo bisogno, prima di tutto coloro che hanno responsabilità di governo locale devono oggi prospettare risposte diverse da quella comunemente invocata di "*tolleranza zero*", attraverso la promozione di politiche di più ampio respiro, fondate sulla ricerca di una più elevata qualità urbana, sulla mediazione dei conflitti, su una coordinata ed integrata presenza delle agenzie di sicurezza, ai diversi livelli, del territorio.

Da venti anni il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana propone un approccio che tenga in maggior conto le reti sociali nelle città e le loro specifiche caratteristiche, così come la cura degli spazi pubblici o la connessione tra i diversi piani della vita quotidiana nella convinzione che tali scelte di policy possano essere in realtà molto più efficaci di un mero "controllo" del territorio che in alcuni casi può rivelarsi controproducente, o semplicemente inutile, come mostrano anche i risultati di alcune delle ricerche presentate in questo volume.

In tale prospettiva, il FISU ha accolto con piacere ed interesse la proposta di partnership scientifica per la programmazione della conferenza internazionale URBANITY organizzata dall'Istituto di Criminologia di Mantova (FDE) e dalla Fondazione Politecnico di Milano (FPM).

La conferenza è stata l'occasione in cui accademici di fama internazionale, docenti universitari italiani ed esperti di politiche locali di sicurezza hanno presentato ricerche di rilevante interesse e proposto utili indicazioni per la promozione di adeguate politiche di prevenzione.

La pubblicazione del volume, che dà conto delle riflessioni emerse durante la conferenza, intende favorire ulteriormente lo scambio virtuoso di conoscenze tra chi si occupa di politiche di prevenzione e sicurezza urbana e chi fa ricerca sul territorio.

Paolo Dosi

Presidente del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana

MAURO BARDI

Facilitatore INNES. Ricercatore Esperto in Scienze Criminologia presso | Istituto di Ciminologia di Mantova. Consulente legale presso C.S.V.R. per la provincia di Mantova (LIBRA Onlus). Avvocato al foro di Milano.

Indice

1.1 Presentazione e sintesi dei problemi.
1.2. La sicurezza e il diritto.
1.3. La sicurezza e il diritto penale.
1.4. Il declino della sicurezza del diritto.
1.5. Le reti definitorie e normative della sicurezza e dell'ordine.
1.6. Verso la nuova sicurezza.
1.7. La sicurezza urbana.
1.8. Conseguenze e prospettive.

Abstract

L'intervento e le riflessioni che vogliamo proporre intendono illustrare le relazioni che intercorrono tra il diritto e la sicurezza: si tratta in realtà di un compito altamente complesso e che presenta una notevole segmentazione. La sicurezza (al di là delle difficoltà di una sua classificazione semantica e definitoria) può trovare agganci ambivalenti e controversi con il diritto punitivo (sia penale, che amministrativo) che, spesso, invece di placare le ansie e le incertezze dei consociati, si atteggia a mero strumento repressivo ed incapacitante e può contribuire ad alimentare le inquietudini diffuse.

La condizione post-moderna (LYOTARD) nella quale l'Occidente si dibatte, ha reso lo stesso diritto e le concezioni sottese all'ordinamento giuridico dello Stato sempre più fragili, astratte (IRTI) e frammentate; ed ha contribuito a rendere sempre più flebile il tradizionale legame tra legge e certezza e prevedibilità nell'ambito dei rapporti umani.

In un tale contesto si fanno strada diverse forme di sicurezza specializzate, frammentate e interstiziali e, per conseguenza, ambiti normativi autonomi e circoscritti, funzionali al mantenimento di *sicurezze circoscritte, settoriali e limitate*. Un caso eclatante è rappresentato dalla sicurezza urbana che rappresenta un costrutto artificioso che sottende l'idea di pericolosità e rischiosità latente, che caratterizza i centri urbani (dalle metropoli ai paesini). Per garantire la sicurezza urbana vengono attivati dispositivi legali di carattere locale, non sempre razionali e funzionali. Ma vengono anche creati e posti in azione rimedi extralegali. Nozioni e narrazioni quali: il decoro urbano, la vivibilità, la riqualificazione, la pulizia, la lotta al degrado contribuiscono certo a rendere i centri urbani più gradevoli, ma rappresentano una soluzione solo di carattere esteriore che, non sempre, è in grado di conferire una sicurezza collettiva e mantiene zone d'ombra.

In definitiva si può affermare che per ottenere sicurezza non esistano soluzioni pre-confezionate o ricette risolutive: la ricerca della

sicurezza rappresenta non un fine, ma un processo complesso che può essere iniziato e coltivato attraverso un lavoro sia di carattere istituzionale (riforme), che di carattere sociale (volto alla sensibilizzazione dei cittadini rispetto ai temi della devianza, del disagio, della esclusione). Si tratta in verità di un processo che coinvolge ciascuno di noi e chiama all'impegno di tutti per recuperare le relazioni umane, riannodare i legami sociali, verso una concezione – non nostalgica, ma rinnovata – di vivere insieme.

Keywords

Sicurezza, Diritto, Declino del Diritto, Sicurezza Urbana.

LA SICUREZZA DEL DIRITTO E IL DIRITTO DELLA SICUREZZA.

1.1 Presentazione e sintesi dei problemi.

Il tema della sicurezza, affrontato all'interno dello svolgimento e dello sviluppo del Progetto INNES, non poteva non prevedere e comprendere un esame di carattere normativo. E ciò per fondamentali e ineludibili ragioni che sono specialmente emerse nel corso degli incontri formativi con la Polizia Locale. Oltretutto: un approccio criminologicamente orientato verso i problemi sociali non deve prescindere dall'esame delle regole – specialmente delle regole giuridiche che stabiliscono il confine formale tra il lecito e l'illecito.

Il nostro tema della sicurezza pertanto deve comprendere anche un esame di carattere normativo.

L'interrogativo si concentra sulla questione se: il diritto – in particolare l'apparato repressivo penale – sia in grado di conferire alla società in generale, ed ai suoi singoli componenti o gruppi, un maggior senso di sicurezza e possa contribuire ad attenuare la paura del crimine. Possiamo subito premettere (ed ammettere) che si tratta di una indagine che difficilmente potrà pervenire a risultati precisi e definitivi: da un lato infatti questo lavoro sconta alcune imprecisioni di fondo, che sono legate alla problematica definizione, ad esempio, di sicurezza (e di senso di sicurezza); d'altro canto le relazioni tra diritto e sicurezza possono essere investigate in termini prevalentemente generici e speculativi. Questi limiti possono trovare una occasione di superamento solo attraverso un allargamento di vedute e che possa prendere in considerazione i rapporti tra regole e sicurezza in termini più applicativi e concreti. Di questo passo il nostro pensiero troverà l'occasione per distaccarsi dalla tradizionale impostazione criminologica che appunta la propria attenzione prevalente sul soggetto o sui gruppi devianti, per estendersi nei confronti dell'intreccio di problemi che hanno a che fare con l'impatto sociale della devianza, e con l'opinione che i cittadini, si ritiene, matu-

rino ed esprimano rispetto a questo problema. Insomma: una presa in considerazione delle *diverse criminologie*, intese come i diversi modi di guardare la diversità e la conformità e gli effetti provocati dalle stesse sulla vita associata. Questi punti di vista, possiamo anticipare, si formano e si sviluppano in uno spazio formato da coordinate e fasi complesse e dinamiche alle quali partecipano: le norme formali e la loro applicazione, i principî normativi, le idee che si generano intorno alle norme; ma anche i spazî, i luoghi e i tempi.

In ogni caso. Non vi è dubbio che il diritto penale, abbia svolto la funzione di placare le ansie, di unificare i cittadini nell'ambito di valori e principî condivisi e, in definitiva, di porre limiti all'agire deviante.

La *prevenzione generale* e la *intimidazione*, hanno, in passato, indubbiamente ricoperto il ruolo di dissuasore nei confronti della commissione di reati o di azioni allarmanti e preoccupanti per la collettività.

Bisogna però considerare che, anche a seguito dell'istaurazione di una società più articolata e meno omogenea, si è verificata una relativa perdita di centralità da parte del diritto penale rispetto alla sua funzione di regolatore dei comportamenti devianti. Una serie di fattori quali: la maggior frammentarietà del diritto, la intervenuta complessità sociale, la pluralità di fonti di produzione normativa e lo sviluppo di interpretazioni contrastanti, hanno contribuito a far sì che il diritto non sia più l'unica fonte di certezze (e conseguentemente di sicurezza), ma che assuma il ruolo di uno dei tanti e concorrenti fattori del controllo sociale. Il contenimento delle spinte criminali non può essere ricollegato in via prevalente al diritto; e l'esercizio del controllo trova fonti in fatti sociali di carattere composito, talvolta anche e più convincenti ed efficaci rispetto al diritto penale. Per fare un esempio: le stesse pratiche di mediazione (anche mediazione penale), esperite in iniziative collaterali al Progetto INNES, hanno mostrato che il confronto e il dialogo serio sono in grado di fornire un senso di sicurezza e di certezza superiore rispetto alla legge penale ed alla sua applicazione. Una fonte efficacissima e – dal nostro punto di vista originale – di controllo sociale (ed autocontrol-

lo) si è rivelata la strategia di responsabilizzazione, sia dei comuni cittadini che dei colpevoli di reato, attraverso la quale il soggetto percepisce se stesso come relazionato perennemente agli altri, in un vincolo – non oppressivo, ma virtuoso – di attenzione al bene comune, alle condizioni ambientali, alle situazioni di disagio e ai danni sociali.

Ciononostante, il livello giuridico resta sempre un aspetto di riflessione importante nell'ambito del nostro progetto. In specie con riferimento agli orientamenti palesatisi negli ultimi anni, specialmente nel perimetro di nuove politiche criminali ispirate ad una criminologia pragmatica, meno problematica, meno attenta e pensosa rispetto al passato. Queste politiche si sono rivolte verso il rafforzamento dei dispositivi punitivi, sia dal punto di vista della pena e delle conseguenze penali, che sotto il profilo della moltiplicazione delle fattispecie penali e delle misure di prevenzione ostili, non solo alla delinquenza, ma anche agli stili di vita difformi. Una politica criminale-penale aggressiva, sia come criminalizzazione primaria che come pratica diffusa, pervasiva e selettiva di criminalizzazione secondaria, non ha però fornito risultati univoci rispetto alla diminuzione dei delitti e della corrispettiva preoccupazione, da parte della società, per gli stessi. La deterrenza, al di là della teoria penalistica, opera in modo articolato e contraddittorio: essa è in grado di costituire un fattore generale che distoglie dalla commissione di atti illeciti, ma la sua operatività deve fare i conti con il fatto che il crimine rappresenta un fenomeno variegato. Quindi l'azione di dissuasione della legge penale non è sempre uniforme, sia rispetto ai tipi di reati, sia rispetto alle decisioni individuali di agire un atto illecito. Si potrebbe quindi essere autorizzati a pensare che le politiche formali e le pratiche di *Tolleranza Zero* non sono in grado di rappresentare un valido e costruttivo fattore di contenimento del crimine; del resto le medesime hanno anche talvolta sortito effetti di carattere distorsivo nei confronti della stessa sicurezza dei cittadini e della tenuta della società. La *Tolleranza Zero* (tanto ancora invocata da politici e da alcuni settori dell'opinione pubblica), infatti, ha generato insicurezza, ha prodotto maggior

timore e preoccupazione, ha introdotto pratiche di polizia improprie e dannose. E ciò che è più grave, ha operato una frattura all'interno della trama sociale. In particolare ha realizzato quella pericolosa e non desiderabile divisione tra gli individui (tra cittadini perbene e soggetti devianti o pericolosi) che dà luogo alla solitudine, al sospetto, al disimpegno ed alla caduta della tensione solidaristica che, secondo la nostra prospettazione, è in grado di produrre tranquillità e sicurezza.

1.2. La sicurezza e il diritto.

Il primo interrogativo emergente dalla nostra indagine verte sulla questione se il diritto (in specie il diritto penale e punitivo) sia in grado di conferire alla società ed ai gruppi:

- senso di sicurezza;
- diminuzione del timore che si riconnette e che deriva dalle violazioni e dalla commissione dei delitti.

Si tratta di una domanda di carattere molto complesso che deve innanzitutto scontare una fase di precisazioni e messe a punto – che emergeranno specialmente nella successiva trattazione. È infatti da trovare un accordo circa una definizione operazionale di diritto: in altre parole se con questo termine si voglia indicare la funzione e la presenza del diritto positivo in sé, se si voglia riferire ai discorsi ed alla sapienza che possono derivare da questo diritto, o addirittura alla sua concreta applicazione in via amministrativa o giudiziaria. Ma ora la domanda si concreta e si appunta su di un concetto di fondo: se il diritto penale (o il diritto punitivo tout court) possa svolgere una efficace funzione e ruolo di controllo sociale. E ciò al di là delle nozioni comuni e generiche che di questo concetto si hanno, ed in particolare, se i segmenti dell'ordinamento siano in grado di fornire una risposta o un rimedio nei confronti delle avvenute violazioni e del timore che si ricollega complessivamente alla vittimizzazione. Il discorso potrebbe essere oltretutto esteso (o potrebbe contenere riferimenti) anche ad altri rami del diritto, i quali,

nonostante non abbiano una primaria funzione di carattere punitivo possono costituire un fattore che contribuisce a conferire ordine e sicurezza; ci riferiamo in particolare:

- al diritto di carattere risarcitorio e compensativo: in generale il diritto civile;

- al diritto processuale: ossìa al sistema di norme che consentono la applicazione delle norme penali e civili.

In definitiva vorremmo indagare se i testi normativi siano idonei a creare un sufficiente sfondo di uniformità di principî comportamentali, in grado di prevenire il discostamento e la devianza da condotte ritenute accettabili, e per porre in atto una efficace reazione di carattere sanzionatorio nei confronti di fenomeni ritenuti difformi, dannosi e pericolosi.

L'interrogativo e l'oggetto della nostra indagine possiede oltretutto un notevole valore di attualità, specie in un contesto sociale e in un clima diffuso nel quale l'apprensione per il fenomeno criminale e deviante sembra essere aumentata ed essere diventata la cifra tipica per l'interpretazione delle dinamiche di gruppo contemporanee; specie in un contesto in cui i cittadini vedono nella criminalità un fattore che induce ad una insicurezza esistenziale[1]. Le soluzioni generalmente proposte dalla politica si dirigono da alcuni anni nei confronti di interventi che prendono in esame un rinforzo delle norme penali nel loro ruolo di strumenti di contrasto al crimine. Sembra infatti che la lotta nei confronti di un ritenuto (o diffusamente percepito) aumento della incidenza dei fenomeni illegali e preoccupanti sulla qualità della vita dei consociati, debba[1] essere condotta sulla linea di un rafforzamento ed inasprimento dei dispositivi complessivi di controllo sociale formale e coercitivo.

Ma nella nostra indagine è necessario procedere con ordine e cercare di partire dalle basi e dalle categorie di carattere concettuale e generale. Dobbiamo quindi chiederci: da dove deriva, su quali elementi poggia,

---

[1] Barbagli, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Bologna, 2008, 47 ss.; Bordoni, *La società insicura*, Reggio Emilia, 2012. Roccato, Russo, *Insicurezza e criminalità. Psicologia sociale della paura del crimine*, Napoli, 2013, 21 ss., 41 ss.

la sicurezza che il diritto può essere in grado di conferire ai consociati? Sono da prendere in considerazione elementi di carattere sostanziale (di carattere più strettamente sociologico), ed elementi di carattere formale. Per quanto concerne i primi (gli elementi di sostanza) possiamo affermare, con una attenta riflessione, come il diritto (specialmente il diritto penale) molto spesso non si presenti completamente neutrale da un punto di vista dei valori e come, per contro, sia in grado di raccogliere e sintetizzare in sé molti degli aspetti che caratterizzano la cultura di un popolo e, segnatamente, di una nazione[2] (su questo si è efficacemente scritto di 'federalismo penale', per riferire una sorta di vocazione localistica delle norme punitive[3]). Di questa guisa l'ordinamento giuridico (o la sua parte più significativa che sembra essere quella del diritto penale) si mostrerebbe in grado di riunire e compattare i consociati nel comune rispecchiamento e riconoscimento di principî morali o sociali. Già questa situazione sarebbe in grado, rifacendoci anche al pensiero sociologico del secolo passato[4], di conferire certezze alla popolazione e di far percepire la vigenza di un ordine che raccoglie in sé i sentimenti più profondi e radicati di una popolazione. Una certa unità del sentire (o convenzione diffusa sui principî), espressa formalmente dalle norme penali, sarebbe quindi idonea a costituire un elemento di sicurezza.

Si tratta in ogni caso di una funzione di omogeneizzazione culturale, e di riconoscimento formale di tale omogeneizzazione che – come vedremo in seguito – rappresenta un espediente retorico che va declinando nella sua efficacia e consistenza empirica.

Per quanto riguarda i secondi – cioè gli elementi di carattere formale – possiamo considerare che una funzione del diritto sia quella di confe-

---

[2] Pedrazzi, *Diritto penale*, Dig. It. Disc. Pen., IV, Torino 2007, 64 ss.; Basile, *Localismo e non-neutralità culturale del diritto penale 'sotto tensione' per effetto dell'immigrazione, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *www.statoechiese.it*, Settembre 2008, 5 ss.

[3] Höffe, *Globalizzazione e diritto penale*, Milano, 2001, 27 ss.

[4] Durkheim, *La divisione del lavoro sociale*, Cremona, 1962, 130.

rire certezze. Un testo normativo, infatti, mercé la sua relativa univocità ed autoritatività si associa agevolmente al concetto di ordine, al concetto di certezza, e ad un principio di uniformità. Il principio dell'ordine può rinviare alla sicurezza. Una sicurezza, in particolare, che si ricollega alla funzione del diritto stesso che è quella di conferire un canone e una misura di contenimento (*regula vel mensura*) ai comportamenti umani; e quella di costituire un elemento lineare di separazione quasi geometrica (il richiamo alla *mensura* non è casuale) tra i territori del consentito e del lecito e i territori del *delictum*, del distruttivo e, quindi, di tutto ciò che è capace di creare timori, preoccupazioni ed apprensioni circa la vita e la sua conservazione. In questo ambito non possiamo non operare un riferimento al noto brocardo *Fiat iustitia ne pereat mundus*.

Abbiamo riferito una relazione tra diritto e ordine: ma al di là delle discrasie che si possono rilevare tra discorsi d'ordine e sicurezza, dove una loro troppo stretta identificazione di ruoli e funzionamento può fatalmente condurre ad effetti paradossali, in particolare costituiti dal timore che un ordine eccessivo è in grado di suscitare, non possiamo negare che il discorso d'ordine contenuto nel diritto conduca a provocare un sentire di sicurezza. La sicurezza del diritto si esprime quindi attraverso la sua certezza: si tratta di una certezza che è stata storicamente rappresentata sia dall'idea del diritto naturale, che da quella del diritto positivo[5]. Il primo in virtù del suo distacco dalle vicende umane e materiali e della sua metafisica simbolicità: ove la natura – di per sé considerata immutabile – acquisisce un valore normativo; e la saldatura tra l'immutabilità della natura e la valenza prescrittiva dei suoi contenuti è in grado di preservare con certezza e sicurezza i destini umani. In questa prospettiva, l'aver agganciato talvolta lo *ius naturae* ad una entità trascendente e numinosa, rappresenta un ulteriore rafforzamento delle prescrizioni che, oltre ad essere date, sono anche preservate da un custode inarrivabile e infallibile. Ma la fallacia propria al diritto naturale

[5] Castignone, *Introduzione alla filosofia del diritto,* Roma, Bari, 2009, 41 ss. Bobbio, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Torino, 2011, 140 ss.

è nota, e risiede nel voler trarre carattere di precettività dalla osservazione dei fenomeni che si verificano con frequenza ma che, non per questo, assumono il rango di norma.

Il secondo (il diritto positivo) può generare sicurezza in considerazione del fatto che costituisce un ordine imposto e contenuto in un testo ufficiale, e proveniente da un atto di volontà di colui che è titolare della potestà normativa. In entrambi i casi, per quanto riguarda il diritto naturale da un punto di vista intellettivo e per quanto riguarda quello positivo da un punto di vista volitivo, la norma giuridica ha costituito un potente fattore generatore di certezze e sicurezze circa il destino e l'orizzonte esistenziale degli uomini. Si deve tenere oltretutto presente che il diritto positivo si esprime mediante codici comunicativi '*forti*', rappresentati dal testo scritto; addirittura '*fortissimi*' che assumono le sembianze formali ed espressive di un linguaggio non narrativo e vago, ma tendenzialmente assertivo e preciso.

Il diritto pertanto può avere a che fare con la sicurezza poiché la sua funzione è in grado di:

1. conferire certezze – anche di carattere etico e pratico circa il fare e il non fare[6];

2. abolire le dissonanze cognitive e decisionali, mediare e diminuire le occasioni di conflitti[7].

In questo senso possiamo considerare che gli atteggiamenti individuali, nel corso della vita sociale e nella esperienza interiore, non si presentano sempre come lineari ed uniformi: la risoluzione dei conflitti, in particolare la sospensione di fronte a diverse opzioni di comportamento magari rappresentata dalla presenza di imperativi contrastanti, possono richiedere anche il riferimento a parametri prescrittivi esterni che siano in grado di conferire, a priori, una via univoca ed uniforme di condotta e, a posteriori, una conferma della conformità del proprio operato e quindi una sicurezza di aver bene operato. Sulla base di una

[6] Viola, Zaccaria, *Le ragioni del diritto*, Bologna, 2003, 47 ss.

[7] Viola, Zaccaria, *Le ragioni del diritto,* cit., 51 ss.

prospettazione autorevole[8] la funzione del diritto potrebbe dirsi orientata anche alla riduzione della complessità sociale ed ambientale: al di là dell'esercizio di un ruolo cogente, la norma svolge una efficacia nel senso di costituire modelli medi e schematici per l'interpretazione della realtà; ed altrettanto rappresenta una matrice di lettura del mondo che vincola coloro che sono chiamati ad applicarlo. Quindi una sicurezza cognitiva di carattere reciproco, sia rivolta nei confronti di coloro che soggiaciono alle leggi, che verso coloro che le amministrano. Lo stesso transito da un diritto '*penale del fatto*' (di matrice individualistica) a un '*diritto disciplinare del rischio*'[9] (di matrice solidaristica), dà la misura non solo di un sistema penale di carattere punitivo, ma anche di carattere cognitivista e pedagogico.

Ma questa funzione non si verifica solo in riferimento al soggetto che esperisce il ruolo di risoluzione della dissonanza mediante il richiamo ad una norma esterna ed autorevole, e può trovare applicazione anche rispetto al momento interattivo e relazionale: è qui intuitivo come ciascuno, nella vita quotidiana e nelle attività routinarie, sia in grado di confidare nel fatto che l''altro', sia egli generalizzato o significativo, si comporteranno e si rapporteranno a lui anche attraverso il richiamo a quella serie di regole esterne rappresentate dal diritto e che questo richiamo sarà in grado di permettere quelle interazioni pacifiche e prevedibili, necessarie a dare sicurezza alla società. Si pensi soltanto, senza qui riferirci ai fenomeni criminosi, alla prassi mercantile: se ciascun operatore del mercato non contasse anche sul fatto che esiste un diritto commerciale che è in grado di indirizzare e vincolare le condotte dei propri partners secondo un percorso regolare ed in linea di massima sempre conoscibile, probabilmente si asterrebbe dalla intrapresa di un affare. E non si tratta solo di un astratto diritto commerciale che esercita un generico controllo sulle transazioni, ma di un apparato di norme

---

[8] Luhmann, *Sociologia del diritto*, Roma, Bari, 1977.

[9] De Maillard, De Maillard, *La responsabilité juridique*, Hérissey à Evreux, 1999, 14 ss. 29 ss.

che ponga i soggetti operanti – sebbene mossi da interessi contrapposti – nella condizione di cooperare strategicamente per ottenere profitti e minimizzare i rischi[10]. I ruoli e le pratiche che il diritto contribuisce a formare e che consolida non hanno solo una immediata funzione di dominazione: i ruoli che si esprimono attraverso una ripartizione delle funzioni e dei comportamenti, se vengono accettati in via consensuale, possono contribuire a semplificare la presa delle decisioni e a ridurre il bisogno di discussione. Ed anche rispetto alla funzione di mediazione del conflitto possiamo conferire al diritto una funzione di generatore di certezze e sicurezze: se infatti il conflitto è un aspetto fisiologico dell'esperienza umana derivante anche dalla diversità delle vedute, lo stesso non è estraneo al mondo del diritto. Le norme hanno la funzione di impedire che la conflittualità assuma caratteri distruttivi per la società e forniscono ai contendenti un linguaggio e un metodo comune e certo per condurre la competizione.

1.3. La sicurezza e il diritto penale.

Ma vediamo di affrontare l'argomento rispetto al tema specifico rappresentato dal diritto penale: e ciò allo scopo di individuare i motivi e gli aspetti tipici di questo settore dell'ordinamento giuridico che possono conferire un senso di sicurezza ai consociati.

Quattro sono le direttive di indagine che possiamo esaminare in relazione alle intersezioni significative che possono porre in relazione il diritto penale con il tema della sicurezza:

a) la direttiva che ricollega la pena ad una esigenza di risposta ed una reazione da parte degli organi dello Stato nei confronti della commissione del delitto;

b) la direttiva che ricollega la pena e la sua efficacia in termini di carattere preventivo generale e speciale;

c) la direttiva che vede nel sistema penale uno specifico fattore

[10] Viola, Zaccaria,, *Le ragioni del diritto*, cit., 49.

di protezione dei consociati: si tratta di una prospettiva che chiama in causa, nel nostro argomento, uno sguardo non solo rivolto all'autore (o al potenziale autore), ma anche alla vittima del crimine;

d) la direttiva che ricollega la pena ad una efficacia rieducativa e riabilitativa. Ma ancor prima di esaminare separatamente le tre prospettive, è necessario cercare di individuare le radici ideologiche che possono accomunarle. Possiamo premettere che una riflessione compiuta sul diritto penale e sulla sua specifica funzione (compresa quella della pena) inizi a farsi strada nella letteratura a cavallo del XVIII e XIX secolo; quella stessa letteratura che ha contribuito a costruire l'idea del moderno Stato nazionale e delle sue funzioni. Non possiamo neppure fare a meno di prendere in considerazione che le basi e le ragioni della sicurezza sono uno degli elementi fondanti della costituzione del consorzio umano. Attraverso la sottomissione ad una autorità legittima gli uomini cessano di essere individui isolati ed alla mercé dei conflitti e della violenza e godono della protezione personale e patrimoniale garantita dalla forza messa a disposizione dal Sovrano[11]. Si tratta di uno sfondo concettuale che rimanda ad una visione contrattualistica indubbiamente superata, ma che è ancora presente e diffusa nel modo di pensare comune che vede nel diritto penale una funzione eminentemente protettiva ed un presidio per la tutela delle posizioni individuali. Lo strumento del diritto penale rimane importante nella costruzione di un pensiero sulla sicurezza e sulla prevenzione, specialmente al giorno d'oggi, periodo in cui la nomogenesi punitiva è chiamata a svolgere un ruolo di incremento delle certezze e di tacitazione delle inquietudini e dei timori.

Per quanto concerne la direttrice sub a).

Riconnettere alla sicurezza dei consociati la funzione della sanzione penale vista in termini di carattere vendicativo e reattivo e conferire alla stessa pena il ruolo di diminuire la paura del crimine, appare una opzione sotto certi aspetti non ragionevole. Una tale concezione del-

[11] Petrucciani S., *Modelli di filosofia politica*, Torino, 2003, 79 ss.

la sanzione penale, come noto, risolve la propria funzione in se stessa, all'interno dello stesso ordinamento, ed il concepirla come funzionale ad uno scopo che trascende il diritto (il senso di sicurezza), rappresenta una operazione sotto certi aspetti illogica. In altre parole: la pena rappresenta – secondo una tale prospettazione[12] - una risposta di carattere retributivo negativo nei confronti della negazione del diritto operata dall'autore del reato[13]; e quindi assume una funzione ripristinatoria solo astratta e metafisica che, da un punto di vista effettuale, non è in grado di apportare maggiore sicurezza in capo ai consociati. L'unica sicurezza che questo tipo di pena può causare si risolve in se stessa, cioè nel suo essere pronunciata in una sentenza ed eseguita dagli organi competenti; ma al di là del suo accadimento e della sua singolarità si tratta di una pena che difficilmente conferisce sicurezza e diminuisce la paura del crimine. Le stesse narrazioni contemporanee sulla cosiddetta certezza della pena, che vogliono recuperare il retribuzionismo ad una funzione tranquillizzante e confortante circa la paura del crimine, non sono in grado di uscire logicamente dall'*impasse* costituito dal fatto che l'esecuzione di una pena certa, specie in un caso determinato e singolare di crimine, *è solo un fattore di carattere simbolico, magari idoneo a conferire un senso di giustizia temporaneo, ma non certo a dare sicurezza.*

Per quanto concerne la direttrice sub b).

Considerare la pena in termini preventivi[14] rappresenta un indubbio avanzamento rispetto ad una concezione strettamente retributiva. Da un punto di vista astratto la funzione preventiva del diritto penale presenta il vantaggio di costituire una soluzione che non si risolve

---

[12] Bettiol, *Diritto penale,* VI ed., Padova, 1966, 636, 652.

[13] Hegel, *Lineamenti di filosofia del Diritto*, Milano, 2006, § 99.

[14] Ross, *Social Control. A survey of the foundation of order,* London, 1901, 106 ss.; Militello, *La prevenzione dei reati, in Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, cit., v. 5, 179 ss.; Contento, *Corso di diritto penale*, Roma, Bari, 2004, 162 ss.; Mantovani, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2009, 702 ss.; Palazzo, *Corso di diritto penale, Parte generale*, Torino, 2011, 18 ss.; Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Roma, Bari, 2011, 249 ss.

nell'ambito dell'ordinamento giuridico, ma che ha in vista uno scopo ad esso esterno[15]; quindi: a fronte di una maggior consistenza teoretica di questa visione della sanzione penale, dobbiamo valutare la sua ricaduta da un punto di vista effettuale della sicurezza. Siamo comunque di fronte ad un notevole cambio di paradigma: la pena vendicativa è limitata e si risolve in se stessa, lasciando un tempo che verrà *aperto e incerto*; una concezione preventiva apre prospettive giuridiche e criminologiche rilevanti sotto il profilo della sicurezza: per la prima volta si dirige lo sguardo verso il futuro, verso la previsione, nel tentativo di porre sotto controllo l'avvenire. Come ben evidenziato[16], il pensiero di Cesare Beccaria in materia di prevenzione penale non rappresentava soltanto una riforma giudiziaria, ma si inseriva in una concezione di società razionalizzata e controllante, e disciplinata attraverso virtù ed illuminata sapienza.

È però necessario, in relazione a questa operazione, considerare che una valutazione complessiva della efficacia preventiva della norma nei confronti del crimine deve tenere conto di alcune variabili indipendenti: in particolare:

- il fatto che le leggi penali non sono omogenee tra loro, da un punto di vista espressivo, semantico, dal punto di vista giuridico, e dal punto di vista del loro funzionamento;

- il fatto che le leggi penali non hanno come destinatario un modello di uomo *standard*, rispetto al quale poter formulare previsioni comportamentali e reazioni caratterizzate da una certa uniformità, ma si rivolgono nei confronti di un pubblico spesso variegato – ma su questo torneremo in più riprese.

Innanzitutto è opportuno tratteggiare brevemente il contenuto della funzione preventiva: si ha innanzitutto una distinzione tra una *generalprevenzione* che si rivolge, in modo indistinto, nei confronti di tutti i consociati per esercitare una funzione dissuasiva diffusa dal commettere

---

[15] Nuvolone, *Pena (dir. Pen.)*, Enc. d. Dir., XXXII, Milano, 1982, 789 ss.

[16] Porret, *Beccaria*, Bologna, 2015, 88, 90.

reati, ed una *specialprevenzione* che ha come destinatari coloro che hanno già commesso un crimine. Ma al di là di questa classica dicotomia dottrinale, che pone le funzioni preventive su due piani temporalmente e soggettivamente sfasati, è utile poter riconoscere l'esistenza di una prevenzione positiva ed una prevenzione negativa. Quanto la prima si occupa di distogliere dalla commissione di reati attraverso un'opera di carattere pedagogico volta a favorire la promozione e l'interiorizzazione dei valori e dei beni protetti dalla norma penale; la seconda si atteggia maggiormente a minaccia di una privazione (libertà, patrimonio) in caso di violazione e quindi assolve ad una funzione tipicamente intimidativa e deterrente. Impostare un discorso sulla sicurezza attraverso la deterrenza significa comunque dover prendere in considerazione che la prevenzione, anche quella giuridica, non rappresenta un dato astratto, ma si atteggia quale fattore dinamico. Quindi: a fronte di una accresciuta insicurezza, il sistema penale sostanziale tende ad adeguarsi moltiplicando fatalmente le fattispecie punitive ed aumentando i limiti edittali; e il sistema processuale può evolvere in termini di maggior invasività di carattere investigativo, limitando le libertà dei cittadini[17].

Così posta la prevenzione, si potrebbe affermare, che sia in grado di costituire un certo argine nei confronti del dilagare del crimine (è forse meglio dire: una maggior pressione negativa, o controspinta, nei confronti della commissione di reati) e, per conseguenza, possa rappresentare anche un fattore che contribuisce alla istaurazione di un clima maggior pace sociale, di riduzione dei conflitti e, in definitiva – ciò che interessa alla nostra indagine – di calo dei timori e della preoccupazione per il fattore criminale. Quindi: prevenzione potrebbe significare minor paura diffusa del crimine ed efficace fattore di protezione generale dal crimine. Se questa ipotesi ha una sua consistenza di carattere teorico e dottrinale, è necessario valutare anche la sua consistenza di carattere criminologico: la dottrina penalistica infatti deve essere affinata nella sua operatività mediante un approccio verso la prevenzione che pos-

[17] HASSEMER, *Perché punire è necessario*, Bologna, 2012, 76, 77.

sa tenere conto dei presupposti e degli assunti provenienti dall'ambito disciplinare della sociologia della devianza. Indubbiamente il cultore di materie diverse da quelle giuridiche possiede strumenti più duttili, variegati e concreti per poter esaminare la funzione preventiva del diritto penale e per poter fornire un giudizio più completo circa la sua reale efficacia. L'argomento è complesso: in effetti la deterrenza, al di là della pura teoria penalistica, opera in modo articolato e multiforme: se la deterrenza può essere in grado di costituire un fattore generale che distoglie dalla commissione di atti illeciti, ciò, probabilmente non accade nel particolare e nella dimensione discreta. Solo in senso generale si può ritenere che un apparato di polizia ed un ordine giudiziario penale efficienti, che rendano più probabile l'irrogazione della pena, possano contribuire a diminuire il tasso di crimini[18]. Corrispettivamente – e sempre rimanendo nell'ambito del principio di dissuasione – la frequenza delle infrazioni può genericamente tendere all'aumento quando diminuiscono per l'autore le possibilità di essere sorpreso ed arrestato. Ma nello stesso tempo l'operatività preventiva della sanzione deve fare i conti con il fatto che il crimine rappresenta un fenomeno variegato; pertanto l'azione di dissuasione della legge penale non è sempre uniforme, sia rispetto ai tipi di reati (strumentali od espressivi), sia rispetto alle decisioni individuali di agire un atto illecito (decisioni isolate o decisioni di soggetti già coinvolti nel crimine)[19].

La prevenzione oltretutto deve scontare la considerazione che la legge penale è uno strumento operativo che contiene una minaccia nei confronti di un modello astratto di autore potenziale, immaginato come dotato di una libertà e razionalità ideale[20]. Bisogna quindi confrontarsi non solo con le diversità psicologiche (di personalità), ma anche con quelle ambientali e culturali apprese e con quelle sociali emergenti ed incombenti. Ma anche tener presente il fatto che il calcolo razionale ap-

[18] Cousson, *La criminologie*, Paris, 2005, 134.

[19] Berzano, Prina, *Sociologia della devianza,* Roma, 2010, 30 ss.

[20] Palazzo, *Corso di diritto penale*, cit., 19; Volpe, *La grammatica della devianza: situazioni, opportunità e scelte razionali,* Milano, 2012, 23 ss., 29 ss., 40 ss.

plicato alle decisioni[21], rappresenta uno strumento solo formale: è intuitivo infatti che la scelta tra le alternative {*violazione*; *astensione*} deve passare attraverso la considerazione che, ciascun autore sociale agente, conferisce significati diversi, più o meno cogenti o urgenti, ai vantaggi o agli svantaggi che discendono dalla violazione o dal rispetto della norma. Ciò significa che il funzionamento del controllo sociale formale della legge non può essere concepito in sé, ma la sua considerazione deve essere necessariamente accompagnata, ad esempio, da quei fattori di controllo informale – o per meglio dire controllo *non*-formale – che si sostanziano ad esempio nei sistemi di contenimento delle spinte criminogene rappresentati da elementi interiori, elementi di provenienza e *milieu*, di eventi di socializzazione. Fino a tenere in considerazione i controlli esercitati specificatamente dai legami sociali, dall'impegno sociale e dal coinvolgimento in tali impegni[22]. Si tratta quindi di una questione che deve essere considerata sotto diversi punti di vista: se parliamo di effetti di dissuasione della legge penale facciamo oltretutto una affermazione ancora generica proprio perché la sua applicazione ed operatività funziona a diversi livelli: da un livello narrativo, a un livello di efficacia amministrativa e di polizia, sino a giungere ad una applicazione giudiziaria ripartita su diverse fasi e gradi. Non possiamo nasconderci che l'efficacia preventiva opera su gradi differenti, e che la controspinta portata dalla minaccia può funzionare con la sola idea della sua presenza, o attraverso il suo essere reale e la sua personificazione. In realtà il modo di operare del diritto penale[23] è articolato su diverse quote, difficilmente conciliabili tra loro:

- la presenza astratta del diritto penale;
- la presenza della personificazione del diritto penale attraverso gli apparati di polizia e giudiziari;

---

[21] Henry, Milovanivic, *Constitutive Criminology. Beyond Postmodernism*, London, 1996, 127, 128.

[22] Godfredson, Hirschi, *A general theory of crime,* Stanford, 1990, 89, 90.

[23] Gennaro, *Manuale di sociologia della devianza,* Milano, 2002, 200 ss.

- la applicazione della pena;
- la certezza della pena;
- la severità della pena;
- la effettività della pena e la sua tempestività.

La direttrice sub c), quella che potremmo definire di carattere parzialmente vittimologico, si collega sotto certi aspetti sia al principio retributivo che a quello preventivo. In questa prospettiva si potrebbe attribuire – sempre in funzione di riduzione del timore del crimine - al diritto penale una mansione di carattere protettivo nei confronti dei consociati e delle loro posizioni soggettive. In altre parole: il sistema delle leggi penali potrebbe essere considerato come un efficace dispositivo volto a ridurre la verificazione di atti aggressivi a garanzia dei cittadini più indifesi[24]. Specie al giorno d'oggi, in cui la popolazione '*normale*' si percepisce talvolta come disarmata '*classe di mezzo*', collocata tra la pressione di gruppi criminali aggressivi, diffusi e voraci ed un ceto privilegiato che è in grado di predisporre, per competenze e risorse, strumenti difensivi autonomi e privati. L'emersione e la presa in considerazione di un fattore in grado di generare sicurezza derivante dalla tutela della parte passiva deve essere valutata in modo adeguato e critico. Crediamo che l'attribuzione alle norme punitive, ed alla loro applicazione, un ruolo di tutela dei beni oggetto delle medesime si riveli, a conti fatti, una operazione – anche teoreticamente – fragile.

Ma vediamo di chiarire.

Questa direttrice sposta in qualche modo la prospettiva – e specificatamente il punto di osservazione del diritto penale. Se in una certa concezione le norme punitive hanno la funzione di creare, individuare e reprimere i trasgressori: cioè si pongono sul versante attivo della violazione. Sulla base di un altro modo di concepirle, le stesse, hanno la preminente funzione di costituire un argine a tutela delle posizioni giuridiche soggettive, a protezione della libera titolarità e fruizione dei diritti. Non sfugge come la prima visione sia legata ad una prospettiva

[24] Ferrajoli, *Diritto e ragione*, cit., 468.

pubblicistica di ordine e di igiene sociale, che ha riguardo alla personalità del criminale ed alla sua azione; e come la seconda discenda da un panorama strettamente derivante da una angolazione anche privatistica e individualistica, che concentra la propria attenzione sull'evento – precipuamente dannoso – che deriva dall'azione. Da una lato le norme penali, solo in parte, si occupano di proteggere e tutelare posizioni individuali definibili come diritti soggettivi o posizioni adese al soggetto; per altri versi, le stesse sono poste a presidio di interessi o beni che vanno al di là del singolo ed il suo perimetro socio-giuridico. La pena considerata in termini di carattere preventivo si pone proprio in un'ottica di controllo sociale generale; e d'altro canto, l'idea della sanzione penale come retribuzione e come restaurazione dell'ordine giuridico violato non è in grado di conferire senso di sicurezza alla vittima (reale o potenziale): una sicurezza che si realizza nella ripristino dello status anteriore alla violazione.

La pena retributiva rappresenta solo una restaurazione emotiva e simbolica dell'ordine giuridico e morale; e la riparazione del danno e l'uscita dallo stato di incertezza e timore dovuto alla violazione possono essere conseguite concretamente solo mediante il ricorso a un diritto ripristinatorio e compensativo, e non certo punitivo. Non possiamo scordare che la applicazione della pena (sia essa retributiva o specialpreventiva) non rappresenta una restaurazione del diritto violato, ma solo una punizione dell'autore che, se non possiede le risorse per la riparazione materiale e morale del torto, lascia insoddisfatta e insicura la vittima.

Come insoddisfatti e insicuri restano anche gli spettatori del fatto che rafforzano la convinzione che la legge penale, in realtà, non sia idonea a riparare i torti e a ripristinare i danni del reato; ma, nel contempo, non sono portati a comprendere che al diritto penale moderno non spetta il compito di dare soddisfazione alla vittima, ma spetta il ruolo di individuare e trattare il criminale. E da qui, magari invece di porsi la domanda circa la possibilità di attuare sistemi informali di conforto

e di assistenza per la vittima, si può registrare la tendenza a reclamare un inasprimento ulteriore ed esemplare delle pene dando così vita a un sistema cognitivo senza soluzione di continuità e senza rimedio.Si potrebbero prendere in considerazione i sistemi compensativi che gravano sull'Ente Statale e che sono posti a favore delle vittime di reati commessi sul territorio di competenza[25]. Gli argomenti che concernono questo importante aspetto, che coinvolge un discorso strettamente criminologico, vittimologico e securitario, sono da individuarsi nei punti che seguono:

- le ragioni sottese alla introduzione di un generale assetto risarcitorio gravante sullo Stato a favore delle vittime di reato;
- un esame delle possibili linee normative.

I motivi che hanno spinto, in realtà da tempo, ad ipotizzare un sistema di compenso per le vittime di reato che viene erogato dallo Stato sono generalmente individuati:

- in una responsabilità dello Stato per la avvenuta vittimizzazione;
- in una obbligazione generica a carico dello Stato e nascente *ex lege*[26].

La tesi che vede l'Ente statale come corresponsabile per l'atto criminale compiuto viene a fondarsi su un presupposto hobbesiano, in base al quale l'apparato pubblico ha l'obbligo di garantire la sicurezza e di prevenire la commissione di reati (la sicurezza). L'inadempimento a questo dovere, atteggiandosi a violazione contrattuale, fa discendere una responsabilità di carattere risarcitorio a favore della vittima. Si tratta in verità di una posizione debole che, facendo i conti con un irrealistico contrattualismo, non tiene presente che le prestazioni di sicurezza e di prevenzione dovute dallo Stato rientrano eventualmente in una obbligazione di mezzi e non di risultato. Gli apparati di polizia (e di controllo formale in genere) non hanno il compito di ottenere l'esito di abolire il crimine (ogni crimine), ma solo di applicare ed implementare le norme amministrative e penali. Si tratta di un punto cruciale: fonda-

---

[25] Portigliatti Barbos, *Vittimologia, in Digesto delle Discipline Penalistiche*, v. XV, Torino, 1999, 333 ss.

[26] Portigliatti Barbos, *Vittimologia*, cit., 334.

re la responsabilità patrimoniale dello Stato per una omissione di attività preventiva-securitaria, significa postulare che gli organi pubblici preposti siano perlomeno posti a conoscenza dalla potenziale vittima, del pericolo incombente ed abbiano trascurato di intervenire per scongiurare la sua verificazione. Ma, ad esempio, in caso di commissione di reati di carattere aggressivo ed occasionale, non si può chiedere allo Stato di più se non di predisporre un apparato di sicurezza adeguato, che è rappresentato dalla fitta articolazione di diversi corpi che fanno capo alle forze dell'ordine: il pretendere che i rappresentanti delle forze di polizia siano sempre ed ovunque per compiere opera di prevenzione e repressione rappresenta una ipotesi fuori dalla realtà. Questo tipo di prestazione preventiva, oltretutto, non può essere posto alla stessa stregua del dovere di prevenzione che incombe su coloro che ricoprono determinati ruoli: ad esempio coloro che hanno l'obbligo di evitare la verificazione di eventi naturali distruttivi che, come noto, hanno una struttura parzialmente diversa dai crimini; questi ultimi infatti presuppongono l'agire umano dell'autore che è poco prevedibile.

L'altra tesi individua la responsabilità indennitaria a carico dello Stato su presupposti autonomi fondati *ex lege*, i quali possono essere ravvisati in ragioni di carattere assistenziale. Sul punto dobbiamo intenderci in modo adeguato: per *prestazione assistenziale* non bisogna intendere un intervento di carattere caritatevole o compassionevole, ma un provvedimento che si inscrive in una generale politica volta ad ottenere la sicurezza e il benessere sociale[27]. È necessario pensare che il percorso che, dalla vittimizzazione, conduce alla assunzione dello statuto di vittima e termina talvolta con la frustrazione delle aspettative di riparazione, è in grado di creare pregiudizi psicologici gravissimi in capo all'offeso che può esperire un vissuto di abbandono, insicurezza e disadattamento. Ma i pregiudizi che si profilano in una situazione del genere sono in grado di ripercuotersi anche in ambito più vasto, con

[27] Portigliatti Barbos, *Vittimologia,* cit., 334; Del Tufo, *Vittima del reato*, in Enc. d. Dir., v. XLVI, Milano, 1993, 996.

problemi e sofferenze anche per la cerchia sociale e le stesse istituzioni. Una vittima che non ha trovato soddisfazione, sia perché l'autore è incapiente, sia perché è sfuggito alla identificazione per una serie di motivi che vanno dalla latitanza alla dispersione di responsabilità che caratterizza le imprese criminali, rappresenta una ferita per la collettività – specie quando quest'ultima non è in grado di erogare altre risorse complementari a quelle patrimoniali. Si tratta quindi di un fondamento che trova le proprie radici in un principio di solidarietà e di sicurezza sociale organizzata. È pertanto ragionevole sostenere che una minima parte del contributo dei cittadini alla spesa pubblica possa essere destinata all'indennizzo di coloro che hanno subito reati da parte di sconosciuti o incapienti da un punto di vista patrimoniale.

L'affrontamento del problema di una tutela indennitaria operata dai singoli Stati, a favore delle vittime di reati violenti ed intenzionali, è avvertito da tempo risalente all'interno dello spazio giuridico internazionale ed europeo[28]. La Direttiva 2004/80/CE esprime la necessità che gli Stati membri dell'Unione Europea mettano in atto sistemi normativi volti a prevedere forme di indennizzo a favore delle vittime di reati violenti e dolosi, quando l'autore del fatto criminale sia sconosciuto o insolvente. La Direttiva, all'art. 12, che rappresenta il nucleo fondante del documento e reca il titolo di *SISTEMI DI INDENNIZZO NAZIONALI*, stabilisce che:

> *Le disposizioni della presente direttiva riguardanti l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere si applicano sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori.* Ed al secondo comma sancisce che: *Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime*.

[28] Del Tufo, *Vittima del reat*o, cit., 996, 998.

Sul punto è utile ricordare che l'ordinamento francese prevede un articolato sistema indennitario[29] che pone in evidenza aspetti che il legislatore penale italiano potrebbe recepire ed utilizzare, specie in relazione ai reati di omicidio, lesioni personali, violenza sessuale, maltrattamenti, ma anche reati contro il patrimonio: *vol, escroquerie, abus de confiance, extorsion de fonds, dégradation e déterioration de biens*.

Per quanto concerne la direttrice sub d).

Ricollegare la pena e la sicurezza ad una funzione rieducativa apre verso una prospettiva senz'altro più complessa e problematica che, sotto certi aspetti, esula dal nostro oggetto di trattazione. Il tema presenta due nodi critici: il primo di carattere giuridico, il secondo di carattere sociale che emerge come segnatamente legato alla opinione che si forma comunemente rispetto a questo orientamento della penologia.

Da un punto di vista giuridico la rieducazione ha a che fare con la sicurezza sotto il profilo della specialprevenzione[30] ma, perlomeno in apparenza, non trova relazioni funzionali forti rispetto ad una generica sicurezza e specialmente relazioni con il sentire di sicurezza. È indubbio però che l'orientamento rieducativo sia in grado di incidere, almeno teoricamente, nel senso di diminuire la possibilità di recidiva; e quindi che rappresenti un efficace strumento di controllo successivo del crimine. I problemi aperti e nascenti da questo contesto sono indubbiamente legati alle concrete modalità rieducative che non possono realizzarsi, né attraverso l'impartire una retorica e generica precettistica di carattere moralistico e legalitario (retorica paternalistica e correzionale), né tantomeno devono consistere in trattamenti di carattere para-terapeutico e condizionanti, da riservare semmai agli incapaci. Entrambi gli interventi non sarebbero concepibili neppure sotto il profilo giuridico formale poiché la rieducazione sembra atteggiarsi a diritto del condannato, il quale non potrebbe essere sottoposto a 'cure' morali o psicologiche che siano volte a vincolare, modificare e subordinare la sua personalità

[29] Loi n° 90-589, 6 luglio 1990.

[30] Mantovani, *Diritto penale*, cit., 735.

e le sue convinzioni profonde a scopo di difesa sociale. La via sembra potersi individuare in una serie di interventi complessi che tendano a far intraprendere al condannato un percorso volto ad un ripensamento circa l'atto compiuto (nei suoi significati conferiti all'epoca e nei suoi attuali significati), e ad una assunzione di un senso di responsabilità sociale rispetto allo stesso. Molto spesso gli autori di un reato hanno giustificato il compimento del medesimo sulla base di regole articolate, ma conoscibili[31], ed il lavoro consisterebbe, tra l'altro, nel neutralizzare le tecniche di neutralizzazione della responsabilità, in funzione del ripristino di un corretto approccio comportamentale e sociale in capo al soggetto. Da un punto di vista sociale sarebbe utile indagare sul 'come' il cittadino comune senta se stesso protetto dal crimine – e quindi più sicuro – per effetto dell'orientamento rieducativo riconosciuto alla sanzione penale.

Congetturando si possono porre due ipotesi di partenza:

- quella che si lega alla considerazione della legittimità in sé del trattamento rieducativo: si tratta di una ipotesi che può porre in discussione la stessa rieducazione e considerare i colpevoli di reato come meritevoli solo di punizione afflittiva. Questa posizione, che aderisce appieno ad una concezione retributiva della pena, ha il difetto di giustificarsi in se stessa e di cercare una (illusoria) sicurezza nella sanzione penale come mero corrispettivo di patimento e sofferenza vendicativa. Il senso di sicurezza che questo modo di interpretare la pena è in grado di conferire sembra però limitarsi solo al periodo della sua durata di espiazione, in cui il colpevole è neutralizzato da un punto di vista fisico, e cessa nel momento in cui costui torna in libertà. Pertanto la sicurezza data dalla pena vendicativa è *a scadenza*; ed il problema della insicurezza si ripropone in termini non facilmente prevedibili *a fine pena*;

- quella che si lega alla concreta efficacia del trattamento rieducati-

[31] Matza, Sykes, *Tecniques of neutralization: A theory of delinquency, American Sociological Review*, 1957, 667 ss.; Zamperini, *Psicologia sociale della responsabilità. Giustizia, politica, etica e altri scenari,* Torino,1998, 191, 192.

vo: è una ipotesi più moderata che, non escludendo un concetto di pena utilitaria, può avanzare dubbi circa l'adeguatezza della rieducazione che può essere riferita, sia alla sfiducia nei confronti delle competenze del complessivo apparato di esecuzione penale, che alla sfiducia di poter utilmente rieducare soggetti dalla personalità particolarmente callosa e resistente. Il senso di sicurezza conferito, in questo caso, è relativo e condizionato da due variabili, l'una di apparato, l'altra soggettiva.

In relazione a quanto complessivamente esposto resta un problema di fondo. Le diverse concezioni legate alla funzione del diritto penale tendono, ciascuna a suo modo, alla produzione di sicurezza attraverso il medesimo strumento rappresentato dalla pena.

Ebbene: non possiamo nasconderci però che ciascun modo di concepire la funzione della pena per conferire sicurezza, la utilizza in modi differenti modulandola attraverso il meccanismo della quantificazione in sede di condanna. Se un approccio afflittivo non porta con sé particolari problemi legati alla dosimetria, dobbiamo ammettere che una funzione preventiva della punizione sconta la necessità di dover dare un segnale di efficacia generalpreventiva alla collettività e, nel contempo, dover determinare la pena in termini specialpreventivi nei confronti del colpevole.

E se abbiamo riguardo ad una finalità rieducativa ci imbattiamo in difficoltà ancora più delicate: vi sono ad esempio reati che passano anche inosservati e non generano insicurezza, ma che vengono commessi in maniera diffusa e reiterata e quindi richiedono un intervento rieducativo impegnativo.

Ma nel contempo ci possiamo trovare a fronte di reati di sangue efferati che suscitano turbamento e insicurezza – commessi però in stato di profonda difficoltà e prostrazione in capo all'autore – e che non necessitano di un impegno rieducativo rilevante. Si pensi, da un lato alle violazioni finanziarie o previdenziali ripetute nel tempo da autori che si pongono consapevolmente in opposizione nei confronti della legge, e d'altro canto al gesto disperato della donna maltrattata o sfruttata che, per riacquistare libertà e dignità, aggredisce in modo violento il proprio aguzzino[32].

[32] Hassemer, *Perché punire è necessario*, cit., 80, 81

1.4. Il declino della sicurezza del diritto.

Al di là delle considerazioni svolte dobbiamo registrare che, se il diritto penale era in passato in grado di assicurare una certa dose di sicurezza e per poter placare – con tutti i limiti – le ansie della popolazione e se poteva costituire un fattore di dissuasione e controspinta nei confronti del crimine, attualmente lo stesso risulta notevolmente limitato nella sua azione ed operatività. Ciò per diversi fattori che risultano di carattere eterogeneo; e possono essere classificati come:

a) fattori di carattere giuridico;
b) fattori di carattere sociale;
c) fattori di carattere strettamente criminologico.

I fattori giuridici sono rinvenibili in primo luogo nella maggior complessità che il diritto ha assunto[33]. Il termine di *complessità* deve essere brevemente esplicato e può essere individuato nell'avvenuto mutamento, variazione e ampliamento di alcune coordinate che fino ad alcuni anni fa governavano il funzionamento degli ordinamenti: si assiste in particolare – per cercare di operare una sintesi – ad un venir meno delle certezze che caratterizzavano l'idea di diritto, ad un affievolirsi dei meccanismi che potevano garantire una sua sicura ed automatica applicazione e, infine, alla perdita della sua centralità nel regolamento dei rapporti sociali[34].

Un diritto che, se per certi aspetti diventa eccessivamente intrusivo, segmentato e specializzato nella sua ambizione di disciplinare in modo capillare e microfisico i vari aspetti della vita quotidiana; per altri versi è un diritto che sembra porsi sullo sfondo e progressivamente ritrarsi dalle vicende umane e regolarle in concorrenza con altre agenzie pub-

---

[33] Su questo, Dohat, *Osservazioni sui rapporti tra concetti giuridici e complessità, in La complessità del diritto. Nuovi itinerari del pensiero giuridico contemporaneo,* a cura di Calbucci, Napoli, 2009, 87 ss.; Cadiet, *Pensare e conoscere il diritto in un sistema complesso*, ibidem, 105 ss.

[34] Modugno, *Interpretazione giuridica*, Padova, 2009, 199 ss.; Zaccaria, *La comprensione del diritto*, Roma, Bari, 2012, 85 ss.

bliche o private. Questa situazione permette di assumere punti di vista apparentemente inconciliabili: il primo che dà conto di un diritto dalla efficacia estesa e ramificata (anche facilitata da una relativa frantumazione e scoordinamento di fonti dovuti alla de-codificazione[35]), scomposta in parti elementari di carattere tecnico; il secondo che restituisce l'immagine di un complessivo ordinamento che, da un punto di vista generale, presenta tensioni, smagliature, strappi ed è sottoposto all'azione di forze diverse. Parallelamente a questo non bisogna sottovalutare il fatto che le norme giuridiche possono apparire redatte in termini comprensibili e così conferire certezze. Ma talvolta presentano un lessico dotato di eccessiva estensione semantica o espansione connotativa, tale da poter essere applicato a un vasto numero di casi o, al contrario, inappliccabile; o contenere termini ambigui, oscuri, incoerenti con il resto del sistema giuridico[36].

Indubbiamente anche la intervenuta complessità del diritto sottrae certezze[37] e diminuisce la sicurezza, e ciò emerge da specifici segnali che possono essere riconosciuti in: una frammentazione e moltiplicazione delle fonti ed un sovvertimento, talvolta accertato e rilevabile, della loro gerarchia. La vigenza sincronica di fonti superiori e fonti inferiori suscita problemi: le seconde, nel loro dilettantismo e populismo, possono emergere come più 'concrete' e comprensibili per l'opinione pubblica che vede in esse un esempio di decisionismo e vitalismo normativo. Ma è necessario fare anche i conti oltretutto con l'inflazione di interpretazioni, anche sovente contradditorie tra loro, derivanti dall'intervento e dai pronunciamenti delle Corti supreme o delle Corti sovranazionali e da correnti dottrinali disomogenee e ideologicamente contrastanti.

Oltretutto: lo stesso testo legislativo – anche penale – sulla base del pensiero moderno più evoluto non sfugge ad una duplice operazione analitica che conduce a due conseguenze legate tra loro. La prima è quel-

---

[35] Irti, *Decodificazione*, Dig. Disc. Priv., V, Torino, 1999, 142 ss.

[36] Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma, Bari, 1997, 144 ss.

[37] Praduroux, *Certezza del diritto,* Dig. Disc. Priv., 9, Torino, 2014, 65 ss.

la in base alla quale il testo di legge è sottoposto ad un approccio disincantato e sospettoso, pari a quello che si utilizza nei confronti di qualsiasi altro testo. La seconda vede l'utilizzo di un canone ermeneutico volto ad esplicitare le sue contraddizioni, rimozioni, aperture, fratture e discontinuità; ed in particolare ponendo in evidenza la sua funzione di costruttore di soggetti, di gerarchie, e consolidatore di credenze da dissolvere[38].

Si tenga altresì presente che la *crisi della centralità* del diritto statuale contemporaneo può trovare dei collegamenti e dei motivi nel parallelo sviluppo e crescita dell'influenza di segmenti di ordinamenti stranieri, di ordinamenti privati e contrattuali, fino a giungere alla sempre più presente operatività dei codici comportamentali fondati su imperativi carattere etico – e non giuridico – che, a vario titolo, si mostrano in grado di esprimere ed esercitare una notevole forza vincolante, ma anche una considerazione di carattere dinamico circa le differenze di status e di ruoli tra i consociati[39]. I fattori di carattere sociale sono rappresentati dalla accresciuta eterogeneità dei destinatari delle norme.

Le leggi penali sono forse connotate – più di altre norme di altri settori – da un certo carattere 'locale' che si mostra tendenzialmente congruente, nei contenuti, con i valori professati ed interiorizzati dei consociati. Per effetto di una intervenuta variegazione nelle rappresentazioni collettive – che sono divenute per conseguenza più frammentate – ad opera della circolazione di idee e visioni diverse e della diversificazione dei ruoli sociali, si è verificato il venir meno della coesione prodotta da una concezione comune che era in grado anche di identificarsi in certi tratti dell'ordinamento e di riconoscerlo ed assimilarlo con maggior facilità.

Le conseguenze di una cresciuta *densità sociale* si riverberano anche nella diminuzione dell'efficacia delle norme giuridiche[40]: su questo

---

[38] Henry, Milovanivic, *Constitutive Criminology*, cit., 82 ss.; Zaccaria, *La comprensione del diritto*, cit., 85.

[39] Brezzi, *Piccolo Manuale di etica contemporanea,* Roma, 2012, 6 ss.

[40] Mosconi, *La crisi postmoderna del diritto penale e i suoi effetti sull'istituzione penitenziaria, in Rassegna penitenziaria e criminologica,* 3, 4.

è necessario tener presente infatti che il controllo formale, da solo, difficilmente ottiene apprezzabili risultati sul piano della prevenzione e della dissuasione, se non è accompagnato da un parallelo e sinergico controllo non formale[41] – il quale necessariamente richiede una certa omogeneità di vedute e una meno accentuata diversificazione e distribuzione di cariche e compiti tra i consociati. Dobbiamo registrare il fatto che il venir meno di un generale *tono morale*, con conseguente crescita e moltiplicazione delle differenziazioni e declino di un principio di uniformità, non ha rappresentato solo un fenomeno del passaggio tra il XIX e il XX secolo. Si tratta di un movimento che tuttora coinvolge la realtà sociale e che si è esteso dall'ambito economico a quello culturale, personale e individuale. Con qualche ragione possiamo affermare che, in virtù della variegazione di ideali e valori (veicolata anche dal multiculturalismo[42]), sia utopico pensare alla possibilità di riattualizzare una *Gemeinschaft*[43], o uno spirito che tende alla comunità anche ideale; e possa dirsi realistico il concepire un mondo occidentale caratterizzato dall'incontro e dallo scambio continuo di diversità che si riconoscono, cooperano tra loro, si aggregano, si sciolgono, si respingono e si scontrano. Anche l'affermazione in base alla quale una società si basa intorno ad un nucleo di valori condivisi non toglie la circostanza secondo la quale tali principî possano, specialmente in termini dinamici ed evolutivi, essere presi in considerazione ed interiorizzati secondo diversi punti di vista e di applicazione. Quello che possiamo considerare in termini di pluralismo, diversità e varietà in capo ai soggetti destinatari delle norme, in realtà può risolversi e ricondursi ad un problema di comprensione del testo normativo. Che non rappresenta un testo 'dato' e sicuro (che quindi non conferisce sicurezza e uniformità) solo da interpretare, ma viene vissuto e sentito sulla base di un intreccio di rinvii nei confronti di significati, di volta in volta conferiti, e di aspettative nutrite dai

[41] Zipf, *Politica criminale*, Milano 1989, 68 ss.; Melossi, *Stato, controllo sociale, devianza*, Milano, 2002, 239 ss.

[42] Zaccaria, *La comprensione del diritto,* cit., 166 ss.

[43] Tönnies, *Comunità e società*, Roma, Bari, 2011, 33 SS., 203 SS.

singoli e dai gruppi destinatari[44]. La stessa prospettiva conflittuale[45], che rappresenta anche una feconda fucina di teorie criminologiche[46], ci fornisce spunti utili a comprendere come una non adeguata adesione ai principî normativi ed alla dissuasione esercitata dalle norme penali, possa essere ricollegata alla competizione tra singoli e tra gruppi (che professano tra loro principî diversi) per la conquista di risorse, e possa rappresentare una spinta in grado anche di superare la forza della legge. L'evento del non rispetto della norma, anche in considerazione della sua efficacia preventiva, deve essere guardato sia nella prospettiva di una trasgressione operata da colui che è posizionato all'interno di un sistema di valori e li riconosce; ma anche dal punto di vista dell'autore che pone in essere la violazione in aperta opposizione e conflittualità nei confronti degli stessi. E ciò rappresenta un salto di qualità: la prima disobbedienza non pone in discussione la norma in astratto, la seconda è più problematica poiché si rivolge contro la prescrizione in sé – e ciò reca con sé importanti conseguenze sul piano della sicurezza. Da un punto di vista più strettamente criminologico dobbiamo registrare un insieme di circostanze che hanno dato luogo ad un incremento del timore e della preoccupazione per il crimine, e l'insorgenza di un nuovo tipo di insicurezza rispetto alla quale il diritto si mostra relativamente impreparato ad affrontare. Del resto: se la criminologia moderna aveva concentrato la propria attenzione su temi tutto sommato 'classici', qua-

---

[44] Viola, Zaccaria, *Le ragioni del diritto*, cit., 241 ss.

[45] Coser, *Social Conflict and the Theory of Social Change, The British Journal of Sociology*, Vol. 8, No. 3. (Sep., 1957), pp. 197 ss.

[46] Turk, *Criminality and Legal Order*, Chicago, 1969, p. 54 ss.; Greenleaf, Lanza Kaduce, *Sophistication, organisation, and Authority-Subject conflict: rediscovering and unravelling Turk's theory of norm resistance, Criminology*, 33, p 570 SS.; Marotta, *Straniero e devianza. Saggio di sociologia criminale*, Padova, 2003; De Maglie, *Culture e diritto penale, premesse metodologiche*, Riv. It. Dir. e Proc. Pen., 2008, De Maglie, *I reati culturalmente orientati. Ideologie e modelli penali,* Pisa, 2010. Vold, Bernard, Snipes, Gerould, *Theoretical criminology*, New York, Oxford, 2010, 247 ss.; Parisi, *Cultura dell'"altro" e diritto penale. Itinerari di diritto penale*, Torino 2010, p. 61.

li quello delle cause del crimine o della devianza o anche quello della costruzione sociale del crimine, sino a presentare un ventaglio di teorie in grado di far luce sulle diverse prospettive della criminogenesi; quella post-moderna deve confrontarsi con un fatto sociale che, pur avendo relazioni sia con l'autore di reato che anche con la vittima, si mostra – nello stesso tempo – sfuggente ma cogente[47]. Il tema della preoccupazione per il crimine rappresenta una sfida che presenta tratti di urgenza e si mostra in grado di condizionare e di imprimere una direzione ai progetti politici ed alla attività amministrativa; ma che non mostra una vera unità di orizzonte e non conosce ancora un adeguato metodo di intervento.

Molte delle ricette di politica criminale sono purtroppo ancora legate a modelli di azione fondati sulla centralità del diritto punitivo che, come abbiamo già rilevato, risulta sempre meno efficace sul piano della prevenzione; e che, proprio per recuperare terreno in ambito di sicurezza, si riformula e si ripropone anche in versione neo-retribuzionista, con effetti talvolta distruttivi per la società e la tensione carceraria. Il pensiero criminologico, da parte propria, palesa una relativa impreparazione ad affrontare il problema scivoloso e multiforme della sicurezza e propone una serie di interventi di mobilitazione di carattere sociale volti alla prevenzione situazionale[48], alla prevenzione tecnico-attuariale, alla prevenzione comunitaria, alla prevenzione evolutiva, alla prevenzione ambientale ed ecologica[49]. Il problema che rende difficile ogni analisi ed approccio unitari alla questione ed al fenomeno della *nuova criminofobia*[50], intesa come timore (anche infondato) di essere vittime di reato in capo alla popolazione, deve trovare

---

[47] Gennaro, *Manuale di sociologia della devianza,* cit., 217 ss.

[48] Ciappi, *La nuova punitività. Gestione dei conflitti e governo dell'insicurezza, Soveria Mannelli*, 2007, 40 ss., 47 ss.

[49] Ciappi, *La nuova punitività*, cit., 54 ss.; Marotta, *Teorie criminologiche*, 200 ss.

[50] Hale, *Fear of crime: A review of the literature, International Review of Victimology*, 4, 79, 150.

un approccio radicale. Ed il punto di partenza può essere innanzitutto individuato in un aspetto delimitativo; in sostanza è necessario chiederci: avendo riguardo all'ordinamento giuridico è possibile indicare e precisare l'ambito 'geografico' della sicurezza? (e corrispettivamente l'ambito della insicurezza e del timore).

1.5. Le reti definitorie e normative della sicurezza e dell'ordine.

Secondo un modo di pensare che, forse, appartiene al passato, la sicurezza può essere intesa in termini prevalentemente *positivi*, nel senso di apparato di interventi organizzati e posti in atto dallo Stato allo scopo di provvedere alle necessità ed ai bisogni basilari della popolazione; in particolare tutti quegli interventi quali: istruzione, provvidenze in caso di malattia e disoccupazione, sanità, abitazioni popolari, che siano in grado di prevenire o alleviare la caduta in stati di disagio ed indigenza. Anche questo tipo di sicurezza, al pari di quella che vorrebbe garantire il diritto penale, funziona ed opera in termini di carattere preventivo, ma a differenza del primo – che ha come obiettivo, in sostanza, la repressione del crimine – quest'ultima entra in azione anticipando e tentando di impedire la verificazione di quei fattori che possono inclinare al crimine. Non vi è dubbio che l'apparato di Welfare State rappresenti (o abbia rappresentato) un efficace sistema di tutela sociale per i singoli e per la collettività, che viene così protetta dalla insorgenza e dalla diffusione di fattori criminogeni come isolamento, disattattamento, abbandono scolastico. Si tratta, in sostanza, attraverso interventi di carattere pubblico, di implementare un sistema di controllo positivo, promozionale e capillare, volto a precorrere l'applicazione delle leggi penali proprio sul terreno della profilassi sociale di sacche di devianza.

Secondo un'altra prospettiva la sicurezza tuttora rientra nella griglia normativa e concettuale relativa alla Pubblica Sicurezza, o all'Ordine Pubblico, e individua una serie di funzioni. Vediamo di entrare nello specifico e di tentare di delineare i concetti attraverso una breve e som-

maria ricerca storica. A modo di esempio e di rievocazione si può citare quanto prevedeva il Codice Penale Toscano (nell'edizione aggiornata al 1856) al titolo IV, in materia di Delitti contro l'Ordine pubblico: *Capo I. Dei delitti contro la pubblica tranquillità. Art. 201. Sono puniti con il carcere da sei mesi a tre anni coloro, che in tre o più persone usano violenza, ad oggetto: a) di ristringere od impedire in qualunque maniera la libertà dell'industria o del commercio, b) d'invadere od occupare luoghi o edifizi, che non sieno di uso pubblico controverso, o soggetto a condizione, c) di rimuover alterar confini, legalmente stabiliti, d) di sfogare odj, o esercitar vendette.* Si tratta di un esempio interessante e mostra come, da un lato, l'Ordine pubblico e la sicurezza non trovino una definizione precisa; e d'altro canto, come gli stessi siano ancorati a dati di carattere reale e concreto. In particolare come una loro nozione possa emergere dal riferimento prossimo a quelli che sono gli eventi paventati e vietati dalla legge (un disordine); e dal riferimento remoto (in negativo) a quello *status* che la legge vorrebbe mantenere (un ordine). Il pensiero penalistico tra il XVIII ed il XIX secolo vede la sicurezza pubblica come bene meritevole di tutela e si atteggia quale costrutto che ha a che fare gran parte dei beni di pertinenza della società e dello stato.

Secondo il pensiero del Filangieri[51], proteggere l'Ordine pubblico e la sicurezza significa prevenire ed evitare che si verifichino: "*unioni tumultuose di uomini attruppati*; *aggressioni nelle strade pubbliche*; *guerre private*; *spavento portando armi non consentite*." Si tratta non solo della protezione di stati d'animo, ma anche di concrete condizioni di pubblica integrità e incolumità. L'impronta è chiaramente preventiva: si nota l'esigenza di anticipare l'intervento punitivo in presenza di situazioni che presentano un coefficiente di pericolosità per la pubblica tranquillità. La stessa direzione è rilevabile nell'impostazione fornita dal Romagnosi[52] che riferisce di una relazione che sussiste tra attività amministra-

[51] De Vero, *Ordine pubblico (Delitti contro), Digesto Discipline Penalistiche*, IX, Torino, 2008, 73.

[52] De Vero, *Ordine pubblic*o, cit., 74.

tiva di polizia e attività giudiziaria vera e propria; necessarie entrambe, attraverso una attività preventiva, a reprimere comportamenti potenzialmente pericolosi come: *mendicità viziosa* e *vagabondaggio*; o fenomeni criminalmente rilevanti quali le *associazioni di malviventi*. Per il Carmignani[53] il concetto assumone una colorazione forse più moderna e psicologicamente orientata: si parla di "*opinione della propria sicurezza*" (dato finemente soggettivo), agganciata comunque alla possibilità di verificazione di fatti concreti, quali: lo *scopelismo* (usanza di coprire di pietre il fondo agricolo del nemico per impedire la coltivazione: da Littré); l'*incendio*; la *demolizione di argini di fiumi*; la *pubblica e privata violenza*. Il Pellegrino Rossi[54] imposta il problema in termini più generali e identifica il problema in un comprensivo stato di "*non essere minacciati da un pericolo reale*" e di non "*temer niuna cosa*". Visione realistica che, pur ricomprendendo una prospettiva di carattere psicologico, non indulge a pericolosità presunte o solo intuite, ma aggancia il senso di sicurezza a dati che trovano un riferimento al piano empirico. L'impostazione conferita al problema dal Codice Zanardelli è contenuta nella Relazione al progetto del codice penale[55] e trae il concetto di Ordine pubblico da quelle che sono le circostanze che possono porlo in pericolo, in particolare: "*ogni fatto che, per la varietà delle offese o, per la diffusione di cui è suscettivo, attacca il buon assetto e perturba il regolare andamento del vivere civile, ancorché non sia stata recata una lesione immediata a, verun diritto privato o pubblico*". Il Codice Rocco, il cui testo e contenuto emerge dall'influsso concorrente della Scuola Classica e della Scuola Positiva, presenta diverse interessanti fattispecie: in particolare, il Libro II, Titolo V è dedicato ai *Delitti contro l'ordine pubblico*; ed il Titolo VI ai *Delitti contro l'incolumità pubblica*.

E proprio da una impostazione normativa più complessa e delineata si è innescato un interessante dibattito in sede dottrinale circa il conte-

---

[53] De Vero, *Ordine pubblic*o, cit., 74.

[54] De Vero, *Ordine pubblic*o, cit., 74.

[55] Corso, L'ordine pubblico, Bologna, 1979, 1059.

nuto da conferire al concetto di ordine pubblico e corrispettivamente di sicurezza. Si è parlato di una distinzione: quella tra

Ordine pubblico ideale e normativo;

e

Ordine pubblico in senso materiale.

Il primo attiene all'insieme di principî e valori immanenti nell'ordinamento e assume la duplice veste: positiva nel senso di rappresentare contenuti da perseguire; e negativa nel momento in cui pone limiti all'ingresso di pratiche, comportamenti e atti formali (giudiziari od amministrativi) incompatibili con i contenuti previsti dalla sua accezione positiva. L'impostazione fornita in materia dalla più attenta dottrina[56] è significativa, specie nel momento in cui si afferma che: "… *si deve rigettare l'opinione che sia consentito far ricorso, allo scopo di giustificare limiti ai diritti fondamentali, ad un generico principio di ordine pubblico, all'infuori dei casi in cui la Costituzione lo richiama in modo espresso*". La posizione dell'Autore è quella di chi vede l'ordine pubblico (positivo) come catalogo chiuso di principî; e l'ordine pubblico (negativo) come sbarramento in entrata, costituito esclusivamente dai principî positivi codificati in Costituzione. In sostanza, si mostra di diffidare da un utilizzo troppo intenso del concetto, il quale spesso assume una elasticità tale da poter essere utilizzato in modo indiscriminato, sia nella nomogenesi, che negli interventi di polizia amministrativa.

L'ordine pubblico costituzionale ideale è preso in considerazioni anche dalla giurisprudenza della Consulta, che l'intende come insieme di valori che vengono visti come invalicabili e inderogabili[57]. Il secondo

---

[56] Mortati, *Istituzioni di diritto pubblic*o, t. II, Padova, 1969, 951.

[57] Corte cost., 8 luglio 1971, n. 168: "Non sono fondate - in riferimento agli artt. 3 e 25, 2° comma, Cost. - la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 650, c. p., ed in riferimento agli artt. 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 23 Cost., e quella di legittimità costituzionale del medesimo art. 650 limitatamente all'inciso "o d'ordine pubblico". La riserva di legge viene rispettata dalla norma penale in bianco denunziata e al giudice penale non è preclusa l'indagine sul possibile eccesso di potere da parte dell'autorità che ha emesso il provvedimento. Ogget-

senso, invece, si colora di caratteri più concreti e si manifesta attraverso la necessità di realizzare una situazione di pacifica convivenza, la quale risulta dall'incontro tra una componente oggettiva di ordine esteriore ed una soggettiva di sentimento pubblico e generale di sicurezza. Nella necessità di rendere concreto questo concetto di ordine pubblico si può fare riferimento ad alcune semplificazioni:

- *Ordine pubblico come tranquillità pubblica*: che si individua in una dimensione soggettiva di sicurezza, tranquillità e pace pubblica: quell' *Ordre dans la rue* che diventa l'obiettivo degli artt. 414, 415 e 421 del Codice Penale. A questa accezione potrebbe essere accostata anche quel-

---

to del reato è il turbamento della tranquillità e dell'ordine pubblico, mentre la condotta del perturbatore consiste nel rifiuto di ottemperare ad un provvedimento legittimo, ed i limiti della pena consentono al giudice ampio margine di discrezionalità; non vi è, pertanto, violazione dell'art. 3 Cost. E quanto all'ordine pubblico (costituzionale) non è esatto che esso debba cedere di fronte ai diritti costituzionalmente protetti, anche se questi vengono esercitati in modo da compromettere altri beni e diritti pubblici individuali non ricordati in modo espresso dalla Costituzione. Comunque l'atto della cui inosservanza si risponde penalmente deve essere un provvedimento in senso tecnico giuridico, reso noto nei modi legali ed emesso dall'autorità competente per ragionevoli motivi di giustizia, sicurezza, ordine pubblico, igiene, previsti, con sufficiente specificazione, da singole leggi dello Stato. Non contrasta con gli artt. 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 23 della Costituzione, l'art. 650 c.p., denunciato limitatamente all'inciso "o (per ragione) d'ordine pubblico". Invero la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo diverrebbe illusoria ove fosse consentito esercitarli in modo da compromettere altri beni e diritti, pubblici e individuali, non ricordati in modo espresso dalla Costituzione, fuori dell'ambito delle leggi e della civile regolamentazione. Né v'è timore di possibili arbitri da parte dell'autorità di valutare le esigenze di ordine pubblico, da intendersi come ordine pubblico costituzionale (confronta sent. di questa Corte n. 19 del 1962), ove si consideri l'ampiezza del sindacato operato dal giudice penale sulla legittimità del provvedimento non osservato, che è esteso al vizio di eccesso di potere, ed alla rispondenza dell'atto a ragionevoli motivi di giustizia, sicurezza, ordine pubblico ed igiene, previsti con "sufficiente specificazione" da singole leggi dello Stato."

la che vede l'Ordine pubblico come sicurezza pubblica: in questo ambito cerchiamo subito di chiarire una bivalenza, che può pericolosamente trasformarsi in ambivalenza. La pubblica sicurezza può essere intesa come stato di fatto garantito dall'ordinamento; ma la pubblica sicurezza è intesa anche come funzione degli apparati di Polizia. La sicurezza pubblica (come stato di fatto) si riferisce in particolare nella incolumità fisica dei consociati e protezione dei loro beni e non necessariamente viene conseguita solo con interventi di polizia.

- *Ordine pubblico inteso come adesione ad una comune conoscenza ed esperienza di valori*: quindi come protezione e mantenimento di una serie di valori culturali e civili particolarmente radicati in un determinato contesto sociale; e di un sentire diffuso, anche di carattere psicologico, di adesione a determinati valori (De Vero: 81);

- *Ordine pubblico come fedeltà collettiva ai valori dell'ordinamento*: si tratta di una condizione affettiva sentimentale di adesione ai valori, che si concreta in un particolare tipo di tensione emotiva. Questa è una costruzione abbastanza interessante che lo identifica in un atteggiamento interiore dei consociati di fedeltà ai valori sanciti da parte dell'ordinamento giuridico (formale e materiale). Ma non solo, nella permanenza di quelle condizioni che possano mantenere questo atteggiamento interiore; questa posizione, che potremmo definire di ingegneria sociale, tende alla predisposizione di modelli (propositivi e preventivi), volti alla promozione di tale condizioni esterne. Si tratta di una posizione per certi versi analoga alle precedenti; ma con qualche differenza.

Questa volta non si tratta di prendere atto solo di una tensione emotiva rispetto ad alcuni valori; bensì si pone la necessità di mantenere dispositivi volti ad evitare il venir meno di questa tensione emotiva. Si può tentare una traduzione legata al linguaggio ed ai paradigmi sociologici del sopra tratteggiato concetto di Ordine pubblico e di sicurezza. Per certi versi si può trovare infatti un corrispettivo nella c.d. *coesione sociale*, intesa come coordinamento delle azioni dei singoli nella società; come comprensione e interiorizzazione collettiva dei divieti e

delle esortazioni; come condivisione delle mete da perseguire; come legame di comprensione che contribuisce a creare il senso della identità di gruppo[58]. In altro senso la coesione sociale può essere intesa come costrutto attraverso il quale le singole parti, riconoscendosi in ideali comuni, cooperano per produrre la stabilità e, appunto, la sicurezza del corpo sociale[59].

In materia di intersezioni tra sicurezza, sicurezza pubblica ed ordine pubblico, non si può non operare un riferimento a quella rete normativa che si occupa di interventi di carattere preventivo definiti *praeter delictum*, la considerazione dei quali ci fa ritenere che, nel nostro ordinamento, sia possibile parlare di un triplice binario intorno al quale si organizzano e si articolano gli interventi preventivi/repressivi e securitari; in particolare:

a) interventi che si concretano nella comminatoria di pene;
b) interventi che si concretano nella applicazione di misure di sicurezza;
c) interventi che si concretano nella applicazione di misure di prevenzione.

Gli interventi sub c) costituiscono, sotto certi aspetti, lo snodo ideale tra sicurezza pubblica intesa come funzione e il tentativo operativo di delimitazione e definizione di sicurezza secondo il nostro orientamento di indagine. Si tratta provvedimenti, definiti appunto *misure* (*regula vel mensura*) forse per richiamare ad una esigenza di autolimitazione nei confronti del Potere che le dispone, che hanno trovato un riconoscimento ed una sede in diverse articolazioni normative[60].

[58] Smelser, *Manuale di sociologia* , Bologna, 2011, 41.

[59] Giddens, *Fondamenti di sociologia*, Bologna, 2006, 26.

[60] Per una raccolta cronologica delle leggi che si sono occupate operativamente si sicurezza possiamo (senza pur per questo aver l'ambizione di esaurire la materia) considerare: Legge 15 agosto 1863, n. 1409, Art. 5 "Il Governo avrà inoltre facoltà di assegnare per un tempo non maggiore di un anno un domicilio coatto agli oziosi, a' vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice penale, non che ai camorristi, e sospetti manutengoli, dietro parere di Giun-

Al di là delle differenze stilistiche e di contenuti, il sistema di queste misure ha in vista una attività: il disciplinamento minuzioso, duttile e ramificato di soggetti ritenuti *pericolosi per la sicurezza*. Non sfugge come quest'ultima sia espressione sia, in sé, estremamente vaga e in grado di permettere una adozione molto elastica della misura: in par-

---

ta composta del Prefetto, del Presidente del Tribunale, del Procuratore del Re, e di due Consiglieri Provinciali"; Legge 14 febbraio 1904, n. 36, Art. 1 "Debbono essere custodite e curate nei manicomi le persone affette per qualunque causa da alienazione mentale, quando siano pericolose a sé o agli altri e riescano di pubblico scandalo e non siano e non possano essere curate convenientemente fuorché nei manicomi"; Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Art. 157 "Chi, fuori del proprio Comune, desta sospetti con la sua condotta e, alla richiesta degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, non può o non vuol dare contezza di sé mediante l'esibizione della carta d'identità o con altro mezzo degno di fede, è condotto dinanzi l'autorità locale di pubblica sicurezza. Questa, qualora trovi fondati i sospetti, può farlo rimpatriare con foglio di via obbligatorio o anche, secondo le circostanze, per traduzione. Questa disposizione si applica anche alle persone pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità"; Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, Art. 1 "Possono essere diffidati dal questore: 1) gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro; 2) coloro che sono abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti; 3) coloro che, per la condotta e il tenore di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento o che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere; 4) coloro che, per il loro comportamento siano ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori, ad esercitare il contrabbando, ovvero ad esercitare il traffico illecito di sostanze tossiche o stupefacenti o ad agevolare dolosamente l'uso; 5) coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume. Il questore ingiunge alle persone diffidate di cambiare condotta, avvertendole che, in caso contrario, si farà luogo alle misure di prevenzione di cui agli articoli seguenti"; Legge maggio 1975, n. 152 Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico Legge 3 agosto 1988, n. 327, Norme in materia di misure di prevenzione personali. Per ultimo D. Lsg. 6 settembre 2011, n. 159.

ticolare di poterla applicare ad un numero non definito di casi anche eterogenei tra loro. Ma avendo riguardo ai presupposti necessari per la sua attuazione possiamo rilevare, in definitiva, come questi si possano individuare in circostanze altrettanto lasche e sfocate che possono essere sintetizzate nel *sospetto* che rappresenta una fonte euristica veloce adattabile ed applicabile per un numero indefinito di casi. Se il sistema del diritto penale ordinario attribuisce a determinate persone le qualifiche – sufficientemente definite – di indagato o imputato; l'apparato delle misure di prevenzione tende a plasmare e a creare soggettività pericolose che vengono disegnate non su ipotesi di reato concrete (su capi di imputazione) che conferiscono uno statuto giuridico preciso e netto. I dispositivi derivanti dalle misure di prevenzione tendono a creare e plasmare soggettività pericolose che vengono realizzate su meri sospetti che traggono il loro fondamento anche su pregiudizi, stili di vita non conformisti, idee irregolari od un passato ed un presente di vita informale e non regolare.Abbiamo visto sino ad ora che la nostra materia è stata in grado di individuare alcuni concetti che ineriscono al costrutto della sicurezza: in particolare quello della *pericolosità* e quello del *sospetto*. Questi sono già in grado di raffigurare il quadro in modo sufficientemente definito rispetto alle soggettività che vengono disegnate come portatrici di una emergente minaccia per l'ordinamento e per la sicurezza. Si tratta di una minaccia che, peraltro, è sganciata dalla verificazione e dall'accertamento di un evento-reato (passato od attuale), ma è ritenuta sulla base di una possibilità (e, si noti, non probabilità come indicato all'art. 203 c.p.), che tale evento si sia verificato e che altri eventi possano avere luogo. Ma ciò che manca ai profili che abbiamo esaminato sono altre coordinate:

a) quella di una localizzazione della sicurezza: in particolare, vi è l'esigenza che deriva non solo da una marcata soggettivizzazione del pericolo e della sicurezza (che vedremo infra), ma anche la necessità che si ricollega ad una sua trattazione topologica e ambientale, topografica e descrittiva quanto agli effetti. In sostanza il pericolo non si

lega solo al fattore umano, ma deve tenere conto dei luoghi. Si tratta di una prospettiva avanzata rispetto a quella classica e viene sostenuta da un apparato disciplinare che ha a che fare con lo studio delle interazioni ed influenze tra l'ambiente e l'uomo[61]. Per il momento possiamo solo osservare che: se affermiamo che vi possono essere luoghi, che di per sé, possono suscitare un sentire di tranquillità e di sicurezza ed altri che danno vita ad un esperito di inquietudine o che nascondono pericoli, facciamo una osservazione banale. Che resta inevitabilmente banale perlomeno sino a quando non ci siamo chiariti sui criteri che associano i vari siti locali alle diverse percezioni ed esperienze;

b) quella della più precisa individuazione dei pericoli. Anche questa coordinata sembra essere messa in ombra da un approccio strettamente giuridico alla sicurezza, che dà per scontato il dato in base al quale l'insicurezza ha a che fare con la violazione di un diritto o di un interesse, e si occupa prevalentemente della trasgressione in astratto. Quello giuridico è indubbiamente un approccio adeguato, ma forse soffre di una impostazione eccessivamente formalistica. Se vogliamo comprendere il senso degli studi che sono stati prodotti su questo tema è necessario, sotto certi aspetti, operare uno svincolamento del pericolo e della sicurezza dalla violazione di una norma penale per concepire che i fattori che generano inquietudine e preoccupazione possono annidarsi anche in fenomeni che hanno a che fare solo in modo collaterale con la legge penale. E che, magari, questi fattori, possono essere stimati come predittori di una futura violazione o solo il timore di una violazione. Quindi ci troviamo di fronte ad una necessità e prospettiva di prevenzione non legata alla esigenza di anticipare la trasgressione della norma, ma avente lo scopo di precorrere tutti quei segni esteriori e sintomi esperiti e riferiti che possono essere ricollegati in futuro ad una violazione. Si tratta di una impostazione per certi versi analoga a quella che è stata fornita alla sicurezza intesa come apparato di Welfare. Con una differenza però: che il sistema pubblico di provvidenze

[61] Patrizi, De Gregorio, *Fondamenti di psicologia giuridica*, Bologna, 2009, 135 ss.

sociali si rivolge a circostanze-precursori prevalentemente identificabili nel disagio sociale – come esperito – mentre invece, questa impostazione ha riguardo anche ad un complesso di fenomeni esteriori che non sempre rimandano al disagio, ma che vengono associati a fattori eterogenei. Ma non solo: se il disagio preso in considerazione dal sistema di Welfare è sentito e percepito dallo stesso soggetto che si trova in condizioni di disagio ed assume anche le espressioni di scontento, nel nostro caso le forme di difficoltà e malessere sono poste al centro del punto di vista di un osservatore esterno. Se la sicurezza sociale in senso classico instaura un rapporto bilaterale tra lo Stato ed il soggetto meritevole di prestazioni assistenziali; il nuovo modello emergente sembra prevedere una sorta di relazione trilaterale ove il soggetto decisore ed erogatore è chiamato ad intervenire per sanare una situazione problematica esterna al soggetto che la denuncia e che la percepisce come pericolosa.

c) quella del riconoscimento dei soggetti passivi, cioè di coloro che patiscono l'insicurezza e la pericolosità. L'ulteriore limite posto ad una trattazione classica del problema è quello di avere rivolto lo sguardo in modo prevalente nei confronti dell'autore della violazione, od alla modellizzazione di probabili autori o di soggetti problematici. Una nuova prospettiva che emerge e che vorremmo introdurre, dà voce a quei soggetti che, in senso comprensivo e talvolta improprio, sono considerati le parti passive o le vittime della insicurezza. Dobbiamo chiarire il significato e il senso di questa affermazione. Tradizionalmente la vittima è colui che, nonostante la portata semantica ed evocativa connessa a questo termine, è stato attinto dagli effetti dell'illecito, e che si è venuto a trovare nella traiettoria di efficacia dell'evento. Sulla base di una concezione più avanzata si ravvisa e si costruisce una vittima della insicurezza, che non è colui che ha riportato un pregiudizio per il mancato rispetto di parametri securitari nello svolgimento di attività particolari (lavoro, circolazione stradale), ma che è generato e individuato sulla soggettività di colui che esperisce il senso di insicurezza,

specialmente a seguito della avvenuta esposizione a fattori ed a segni trattati nel punto precedente. In questa categoria di vittime non rientrano solo coloro che hanno subito già una precedente vittimizzazione – e pertanto ricollegano l'insicurezza attuale ad una spiacevole esperienza anteriore come parti passive di un reato - , ma sono annoverati anche coloro che, sebbene non vittimizzati e benché non esposti direttamente a quelli che vengono ritenuti i nuovi fattori di rischio per la sicurezza, in ogni caso sono preoccupati ed insicuri.

Questi tre punti debbono essere attentamente considerati, in particolare il b) e il c) alla luce di alcune precisazioni. Il binomio sicurezza/insicurezza, riguardato sotto il profilo strettamente giuridico, presenta accettabili livelli di oggettività e di ancoramento a dati normativi scritti, in modo tale da consentire di orientare i comportamenti ed anche di distinguere gli ambiti di sicurezza/insicurezza attraverso i criteri astratti trattati dalla geografia normativa. Se per contro introduciamo gli argomenti sopra trattati, dobbiamo correggere in modo rilevante le nostre prospettive e concezioni. L'affacciarsi di nuovi fattori di insicurezza – che abbiamo visto sopra e che cercheremo di analizzare in modo compiuto più avanti – richiede ancora prima di una loro eventuale positivizzazione all'interno di atti normativi e formali, che i medesimi possano essere recepiti all'interno delle rappresentazioni collettive dei consociati e che vengano acquisiti come nozioni di 'buon senso' e quali criteri di giudizio comune. Quei segni – ai quali facevamo riferimento al punto b) – che debbono rimandare ad un sentire di insicurezza sono inizialmente anche 'neutri', ed è necessario che diventino sintomi, che cioè possano essere percepiti come precursori che rinviano alla insicurezza. E lo stesso deve avvenire pure per i soggetti in relazione alle dinamiche di vittimizzazione: se – ricordiamo – la vittima classica è colui che viene attinto dall'evento della dinamica criminosa e subisce un pregiudizio per l'evento; l'area della vittima (sulla base di una nuova concezione), si allarga sino a giungere a ricomprendere la vittimizzazione reiterata e trascinata di chi ha già subito un torto. Ma la tendenza è nella direzione

di incrementare narrazioni e descrizioni che anticipano la vittimizzazione e la spostano in 'avanti' facendola scaturire non dall'evento, ma dalla sua possibilità di verificazione o, addirittura, per il solo fatto della astratta esistenza di una minaccia. In questo modo si opera una rivoluzione che consente di concepire e di far passare come accettabile e comprensibile un esperito di vittimizzazione indipendentemente da una effettiva vittimizzazione.

Questi sono gli snodi attraverso i quali è possibile acquisire strumenti volti a comprendere l'impostazione della nuova sicurezza: se si lascia circolare e consolidare l'idea che certi comportamenti pubblici, certi atteggiamenti e certi soggetti, al di là di un evento dannoso o pericoloso (in senso penale del termine), possono costituire un pericolo per l'orizzonte della sicurezza, si fa transitare il pensiero comune e quotidiano ad aderire ad una impostazione che mostra profili securitari strutturati. Che oltre a costruire nuove soggettività 'pericolose per la sicurezza', crea nuove vittime e nuove forme di vittimizzazione; le quali non emergono solo dal processo di esposizione a segni che sono predeterminati come minacciosi, ma anche dalla esposizione a informazioni, notizie, immagini che evocano questi segni e creano ulteriori sintomi.

1.6. Verso la nuova sicurezza.

Le narrazioni relative a questa sicurezza/insicurezza emergono come estremamente complesse e devono tenere conto di una prima distinzione. Quella che intercorre tra:

a) la in-sicurezza oggettiva, che dovrebbe essere riguardata come la risultante di un rapporto unilaterale che si instaura tra l'osservatore e le circostanze esterne di tempo e di luogo;

b) la in-sicurezza soggettiva, che verrebbe a formarsi con il contributo, con il coinvolgimento prevalente della attività interiore del soggetto di fronte ad una determinata situazione.

È necessario fornire una precisazione: se la prima [sub *a*)]dà luogo

ad una interiorizzazione della situazione esteriore, producendo una corrispondenza tra il giudizio di sicurezza (o meno) circa quanto percepito ed una adesione a tale giudizio; la seconda [(sub *b*)] si forma sulla base di un procedimento più complesso che fa ritenere la sicurezza o la insicurezza come la risultante dell'osservazione esterna combinata con le convinzioni del soggetto, le influenze ricevute e, in definitiva i suoi pregiudizi e stereotipi[62], i quali si pongono come filtro delle informazioni che provengono dall'esterno e sono in grado di modificarle. In particolare, il pregiudizio[63] corrisponde ad una valutazione affrettata della realtà, e viene a rilievo nel momento in cui l'essere umano è chiamato a consolidare cognizioni ed assumere decisioni che riguardano la vita corrente. Non può negarsi che l'approfondimento criminologico contemporaneo debba confrontarsi con i problemi del senso, della percezione e della reazione da parte della collettività[64], intesi come fenomeni che, nonostante tutto, sono in grado di contribuire alla costruzione, anche culturale, del fenomeno criminale[65]. In questa direzione si rende necessaria una integrazione tra il piano materiale della realtà sociale (con i propri accadimenti oggettivi) ed un angolo visuale che tenga conto dei punti di vista soggettivi, in specie quelli dominanti ed imposti[66].

E la distinzione che è stata sopra evocata ci conduce alle dimensioni della insicurezza, declinate sulla base della paura. La paura può essere considerata sotto un duplice profilo: come *fear of crime* o come *concern about crime*[67]. *Fear* è la paura vera e propria di fronte ad un pericolo

[62] De Leo, Patrizi, *Psicologia giuridica*, Bologna, 2002, 215.

[63] Alexander, Thompson, *Sociologia*, Bologna, 2010, 264.

[64] Psapia, *Contributo ad una analisi socio-criminologica della devianza*, Padova, 1978, 9, 10, 27 SS., 39; Lynch, *Percezione del reato da parte del pubblico, in Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, a cura di Ferracuti, v. 4, 199.

[65] Sykes, *Il futuro della criminalità, in Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, cit., v. 4, 232.

[66] Baratta, *Problemi sociali e percezione della criminalità, in Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, v. 4, cit., 259 ss.

[67] Ciappi, Panseri, *Sicurezza, criminalità e vittimizzazione, in Manuale di Criminolo-*

criminale caratterizzato da una certa concretezza, o considerata come il timore che solitamente prova colui che ha già subito una aggressione. Al contrario – o forse in termini di complementarietà – *concern about crime* corrisponde a quel senso di inquietudine derivante da una opinione di disorganizzazione sociale, o dalla esposizione a notizie relative alla commissione di delitti. Questo rilievo è in grado di riportarci a quanto sostenuto in precedenza. In particolare alla distinzione tra una paura che può essere fronteggiata ed allontanata con gli strumenti penali classici; ed una paura che mostra una segmentazione ed una proliferazione di piani di fronte ai quali si rende necessario, prima che un diritto rinnovato, una diversa concezione sociale della relazione tra i gruppi e dello studio dei luoghi. Questo schema, che alterna l'aspetto oggettivo con quello soggettivo, è del resto ravvisabile anche nella modellizzazione che viene utilizzata per indagare sulla *vulnerabilità* (o rischiosità) delle situazioni sociali o tecniche; e che viene proprio espressa nei seguenti termini: $V = R_a - R_m \pm R_p$[68].

La paura rileva in modo efficace in considerazione delle concrete situazioni nelle quali il soggetto versa, o rispetto ad esperienze di vittimizzazione risalenti al passato recente; d'altro canto la preoccupazione per il crimine si rammostra sempre più evanescente, sfuggente e invasiva, e tende a porre i cittadini in una situazione di apprensione che trova la sua origine anche in uno scenario complessivo caratterizzato da rapide mutazioni, che generalmente crea diffidenza.

Si registra, oltretutto, a questo proposito un fenomeno che contribuisce notevolmente ad incrementare il senso di preoccupazione. Nonostante l'individualismo che sta caratterizzando gli ultimi anni è da rilevare la tendenza diffusa alla identificazione sociale ed emotiva nei confronti delle vittime dei crimini[69]. Si dà luogo, quindi, ad una dinamica

---

gia Clinica, a cura di Strano, Firenze, 2003, 805 ss.

[68] V = vulnerabilità di un Sistema; Ra = rischiosità effettiva; Rm = fattori di protezione; Rp = percezione del rischio (da Ligi, *Antropologia dei disastri*, Roma, Bari, 2007, 104)

[69] Silva Sanchez, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nel-*

di ripiegamento intorno all'offeso che non emerge come solidarietà e vicinanza umana, ma si atteggia a rivendicazione di misure repressive nei confronti di certe categorie sociali di offender e di riconferma e giustificazione del generale turbamento provato. Su quest'ultimo aspetto è da tenere nella debita considerazione il ruolo svolto, talvolta in modo invadente, dalla quantità, dalla qualità e dalla modalità di trasmissione delle notizie relative al crimine veicolate dai mass media[70]. Attraverso l'evidenziazione di pochi e gravi episodi, i fruitori delle notizie sono condotti a credere che certi comportamenti devianti, o certi eventi delittuosi tragici, siano comuni; e come gli stessi rappresentino una sorta di segno del decadimento morale dei tempi attuali[71]. Merita, in questo ambito, una particolare notazione che prenda in considerazione il fenomeno della violenza che, spesso, trova occasione di sovra-esposizione nelle narrazioni quotidiane e di massa sulla base di una angolazione del tutto ristretta e giocata su un duplice registro: quello della evidenziazione dei soli atti violenti; e quello della attribuibilità degli stessi a categorie e classi pre-determinate di individui. L'enfatizzazione del violento, che commette atti di violenza, contribuisce indubbiamente a porre in secondo piano la violenza in sé (come principio immanente e talvolta anche normativo) ed i suoi meccanismi di funzionamento nascosti anche nelle istituzioni, nella storia recente, e nella struttura economica[72] che vengono lasciate salve e indiscusse[73]. Ma sul problema della sicurezza e della 'insicurezza come percepita',

---

le società postindustriali, Milano, 2004, 24.

[70] Lynch, *Percezione del reato da parte del pubblico, in Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, v. 4, cit. 197; Drapkin, *I mezzi di comunicazione di massa e la criminalità, in Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, v. 4, cit., 223 ss.

[71] Alexander, Thompson, *Sociologia*, cit., 303.

[72] Corradi, *Sociologia della violenza. Modernità, identità, potere*, Roma, 2006, 33 ss., 38 ss.

[73] Baratta, *Problemi sociali e percezione della criminalità, in Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forens*e, v. 4, cit., 260.

vi è un altro aspetto che è stato scarsamente segnalato dai commentatori più affrettati. Se assumiamo come base di partenza, appunto, la distinzione tra una insicurezza oggettiva, ed una sicurezza soggettiva o percepita, dobbiamo ragionevolmente ammettere che, solo per quanto riguarda la prima, il diritto può svolgere una funzione utile; mentre per quanto riguarda la seconda possono essere avanzati dubbi di carattere metodologico ed applicativo.

Per intenderci. Di fronte ad un pericolo emergente, prossimo ed incombente, possono essere attivati dispositivi giuridici sostanziali e processuali volti alla messa in sicurezza di una determinata situazione: le misure cautelari previste dai codici di rito sono in realtà degli strumenti securitari che hanno la funzione urgente di impedire il prodursi di conseguenze pregiudizievoli e temibili in fattispecie determinate. Si deve comunque notare che quello cautelare è un diritto non ordinario, ma sommario, e che interviene con mezzi e modalità non consuete (abolendo inizialmente il contraddittorio tra le parti, ad esempio). Ma vi è un altro caso che può riconnettere in modo concreto il diritto alla sicurezza: se, in particolari attività della vita – ad esempio quelle che hanno a che fare con gli apparati tecnici, le macchine e la produzione – vogliamo sentirci sicuri possiamo fare riferimento ai numerosi parametri e misurazioni predisposti dalle norme giuridiche. Si consideri il caso dei limiti di velocità su strada prescritti dai vari codici: al di sotto di questi limiti siamo autorizzati, ragionevolmente, ad affermare di guidare l'auto in modo sicuro, e di sentirci sicuri. Ma di fronte ad un pericolo suscitato da elementi fattuali esterni, incerti nei loro confini, ed interpretati alla luce di: condizioni personali, sentire soggettivo, rivendicazioni, pregiudizi e luoghi comuni, saperî impliciti, informazioni ed immagini che circolano incontrollate, si può venire a formare quell'esperito di insicurezza rispetto al quale il diritto – nonostante venga invocato – ben poco può agire. Può agire con molta difficoltà, data la loro incertezza, sulle condizioni esterne: ad esempio può intervenire per dare impulso ad aumentare un ordine esteriore, che viene istaurato ma risulta difficile da

mantenere. Ma non può modificare quei fattori che si rifanno alla interazione tra il 'sentire' personale ed il flusso invasivo di notizie: un diritto che voglia portare tranquillità agendo su questi ambiti è destinato inevitabilmente al fallimento, nonostante la sua buona volontà.

Abbiamo osservato in precedenza come alla perdita di centralità e di prestigio del diritto, corrisponda un incremento della influenza di fonti informative e normative 'altre'; e questa condizione fa sì che le norme giuridiche non godano più di una supremazia gerarchica nel controllo del 'ciclo produttivo' delle idee, delle convinzioni e del sentire, ma siano poste in competizione con altri modelli ispirativi e cogenti. Si tratta di un regime di mercato concorrenziale nel quale non sempre le norme giuridiche sono in grado di prevalere da un punto di vista ideologico e formativo: a fronte di convinzioni 'altre', di sistemi di valorî alternativi, che mostrano una loro maggior concretezza ed illusoria praticabilità, molto spesso le norme fondamentali del nostro vivere civile restano sullo sfondo della inoperatività e dei buoni propositi. Un esempio su tutti: se il diritto costituzionale mostra un modulo normativo di società di eguali, aperta, fiduciosa, solidale ed inclusiva – modulo non solo prescrittivo, ma anche cognitivo -, si registra anche la circolazione di idee orientate alla chiusura morale, al sospetto e quindi alla creazione di una insicurezza difficile da governare. Si tratta, in definitiva, di matrici di pensiero che ispirano una politica, anche criminale, impostata, non sul riferimento a principî giuridici ampi e condivisi, ma rivolta a quella 'perenne tentazione' di confondere fatto e diritto e di ridurre fondamentalmente le decisioni alla *decisione suprema*, che secondo una illustre impostazione[74], consiste nella separazione tra amico e nemico, quindi, anche, sulla dicotomia fattuale sicuro/insicuro. Dove l'insicuro è difficilmente determinabile in modo razionale, ma la sua definizione è affidata a saperi multipli, stratificati e non controllabili, ma convincenti e attraenti.

Ma ciò che rappresenta una vera novità dei tempi recenti non è solo la reiterazione e la diffusione dei discorsi sugli atti violenti singolar-

[74] Schmitt, *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 2013.

mente considerati, ma consiste in un fenomeno del tutto nuovo che coinvolge anche l'interesse criminologico.

Se la descrizione dei singoli atti di violenza può, unita alla identificazione dell'autore o della specifica categoria alla quale costui appartiene, intuitivamente dare luogo ad un incremento della insicurezza per effetto della paura suscitata; è meno intuitivo, invece, considerare che l'esposizione e la narrazione del disordine ambientale e sociale possa portare con sé un senso di disagio e di insicurezza[75].

Tra i fattori generatori di inquietudine non si debbono solo annoverare le rappresentazioni della violenza, ma anche le esperienze relative alla disorganizzazione, intesa qui come modificazione e diversificazione degli scenari ambientali e comportamentali. Vengono quindi in evidenza non solo i cosiddetti episodi di degrado ecologico (in senso lato), ma anche i casi di agiti stravaganti, fastidiosi o inconsueti, posti in essere da appartenenti a categorie sociali di minoranza.

Si tratta in ultima analisi di una dinamica che presenta notevoli contiguità (perlomeno sotto il profilo qualitativo) con quella che viene definita la creazione del *panico morale*: siamo di fronte in entrambi i casi alla individuazione e evidenziazione di minacce per i valori e gli interessi sociali.

Da qui l'emergere e lo sviluppo di un concetto che nel recente ha impegnato la politica criminale e gli studi criminologici: il concetto di una sicurezza in una certa parte indipendente dall'intervento apparato normativo che abbiamo esaminato in precedenza e non facilmente incasellabile in parametri e settori prefissati dalla legge. Una sicurezza che presenta una carica semantica generale che la rende talvolta di difficile trattazione poiché si riferisce ad ambiti dal perimetro non definito e svincolati dal riferimento a precise materie; e quindi con contorni aperti. In sostanza una idea di sicurezza, che si concepisce strettamente collegata alla insicurezza (e quindi indubbiamente meno governabi-

[75] Ciappi, Panseri, *Sicurezza, criminalità e vittimizzazione, in Manuale di Criminologia Clinic*a, cit., 807.

le) e che vede, fatalmente, i due poli opposti talvolta fondersi e dare vista ad un orizzonte liquido, frastagliato e segmentato, ove la regola giuridica spesso non riesce a rimodellare in astratto una disciplina applicativa ed ove la sanzione si rende inefficace. Siamo indubbiamente lontani da quel modello di sicurezza che impone a coloro che esercitano determinate attività il rispetto – per legge – di parametri tecnici prestabiliti: qui i due ambiti *sicurezza/insicurezza* risultano ben definiti ed è possibile affrontare il problema della protezione e della prevenzione in modo oggettivo. In un caso del genere, in effetti, il diritto può conferire un senso di sicurezza ed un ritrarsi del timore, ma si tratta di una rassicurazione che non proviene dalla forza ideologica o simbolica espressa dal diritto, ma dal suo rinviare a fonti di cognizione che non si fondano sul convincimento e sulla interiorizzazione del precetto, ma sul calcolo e sulla sapienza specialistica. Da qui si possono registrare importanti conseguenze per la nostra trattazione: da un punto di vista il binomio sicurezza/insicurezza si localizza e si sviluppa nella descrizione di concrete e apparentemente comprensibili circostanze; da un altro punto di vista lo si ricollega ad un termine per certi versi inedito: la paura. Il tema della *paura* (nelle sue diverse declinazioni di: *pavor*, *metus*, preoccupazione, apprensione, mero pensiero ricorrente, occasione di discussione), particolarmente della paura del crimine, che costituisce uno dei termini della indagine, deve essere raccordato ai concetti che sono stati espressi in precedenza. In particolare ci domandiamo: il diritto punitivo, inteso come strumento volto a garantire una certa sicurezza tra i cittadini, è in grado di ridurre la paura del crimine? Le relazioni tra Diritto (*D*), Sicurezza (*S*) e Paura (*P*):

$$\{D, S = \pm P\}$$

non sono automatiche. Se infatti il diritto presenta connessioni – almeno formali – abbastanza cogenti con la sicurezza, altrettanto non può fondatamente affermarsi per quanto concerne il passaggio tra sicurezza e paura – o perlomeno riduzione della paura. Per la verità

bisogna ammettere che alcuni limitati tratti dell'ordinamento fanno riferimento al *timore*; ma si tratta strumenti d'urgenza o cautelari volti a proteggere in via provvisoria stati di fatto o ad impedire il deteriorarsi di precise circostanze.

1.7. La sicurezza urbana.

Prima di affrontare l'argomento che rimanda al titolo di questo paragrafo è necessaria una premessa: le narrazioni della impostazione criminologica che si rifanno ai principî della nuova sicurezza non possono prescindere da una chiave interpretativa che David Garland[76] introdusse nel dibattito specializzato. Prendendo le mosse dalla complessità e frammentazione di saperi che la nostra disciplina ha assunto, l'autore individua una cesura che, al di là della generale dispersione concettuale, può essere utilizzata quale chiave interpretativa delle moderne tendenze e studi rispetto al problema della sicurezza. L'Autore, tirando le fila del discorso, individua il duplice registro rappresentato dalle: *Criminologie dell'altro* e dalle *Criminologie del sé*. Se la criminologia 'moderna', almeno esteriormente, si occupava delle cause del crimine in generale, quella contemporanea sembra appuntare la propria attenzione nei confronti del fenomeno mediante la creazione/separazione di soggettività.

Da una lato vi sono gli offender – destinatari delle nozioni della criminologia dell'altro – e connotati come individui minacciosi, aggressivi, temibili ed antisociali; quindi anche delineati come meritevoli di interventi punitivi.

Dall'altro lato sono posti coloro che – interessati dalla criminologia del sé – non rientrano nella classe sopra delineata e sono accomunati dalla caratteristica di essere potenziali target degli offender. E per questa peculiare condizione, costoro sono destinatari di prescrizioni informali volte alla prevenzione delle aggressioni. Questa impostazio-

[76] GARLAND, *The commonplace and the catastrophic: Interpretations of crime in late modernity,*1999, Theoretical Criminology, Vol. 3(3): 353–364.

ne troverà il modo di essere richiamata nei pensieri che verranno formulati successivamente; ed in particolare sarà applicata nell'ambito di una normativa e di nozioni relative alle sicurezza proprio organizzata su una separazione tra soggetti e situazioni.

Una risposta giuridica alla diffusa insicurezza scaturisce dalla produzione normativa di carattere amministrativo: ci riferiamo al decreto ministeriale 5 agosto 2008[77], che intende fornire la definizione di sicurezza urbana. Il suo esame è interessante, non tanto sotto un profilo giuridico, ma per le conseguenze sul piano criminologico che è in grado di produrre. La norma è composta da due articoli. Il primo articolo in-

[77] D.M. 5 agosto 2008. *Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione.* Art. 1. Incolumità pubblica e sicurezza urbana. Ai fini di cui all'art. 54, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n. 125, per incolumità pubblica si intende l'integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale. Art. 2. Interventi del sindaco. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, il sindaco interviene per prevenire e contrastare: a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazî pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

troduce, unitamente alla definizione di incolumità pubblica riferendola alla integrità fisica della popolazione (nozione forse vaga e superflua), quella di sicurezza urbana; si tratta di una enunciazione che esprime la perenne esigenza di difesa sociale rapportata ad un orizzonte di vita quotidiana che si svolge, non solo nelle città, ma nell'ambito delle interazioni e delle relazioni tra le persone e le con località concrete. In particolare: questa nozione normativa si articola, anche sintatticamente, concentrando la propria attenzione nei confronti degli spazî geografici e dei luoghi, intesi come campo nel quale agiscono aree, distanze, manufatti e presenze umane che rimandano a significati[78].

Sotto certi aspetti questa parte della norma introduce una traduzione della sopra evocata criminologia del sé, tanto da far ritenere – e nel discorso pubblico è accaduto - che i cittadini possano vantare un vero e proprio diritto alla sicurezza urbana. E su questo punto è necessario precisare: nonostante che il modello di sicurezza urbana. si presenti come bene pubblico da tutelare, la sua configurazione come diritto fondamentale pubblico (e quindi, con tutte le conseguenze, relative alla sua azionabilità) non è operazione agevole. In questa materia non sembra adeguato parlare di un diritto primario (e costituzionale) alla sicurezza, operazione che condurrebbe tra l'altro a torsioni e tautologie (ed anche mistificazioni) di carattere interpretativo volte a individuarne un preciso contenuto. Sembra più congruo, invero, considerare la sicurezza come la cornice ermeneutica e sostanziale per poter inverare diritti umani, civili, sociali e politici che sì possono essere stimati come fondamentali. Seguendo una linea di pensiero originale[79] la sicurezza può essere lo strumento di controllo e la direzione ispirativa volta alla tutela dei diritti fondamentali; in questo senso: senza sicurezza non si ha salute, integrità fisica, libertà di movimento, libertà morali. La sicurezza si viene quindi a delineare come il criterio per la pratica realizzazione di quelle condizioni elementari che consentono l'accesso al godimento

[78] Patrizi, De Gregorio, Fondamenti di psicologia giuridica, cit., 135 ss.

[79] Baratta, Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? In Anastasia, Palma, La bilancia e la misura, Milano, 2001, 19 ss.

dei diritti[80]. E questa linea mostra una sua consistenza anche pratica se consideriamo che sono solo le singole posizioni giuridiche che costellano il bene sicurezza a poter ottenere una concreta giustiziabilità. Se la sicurezza è un interesse di carattere generale e generico, dobbiamo concepire che la sua attuazione può avvenire mediante il riconoscimento, il rispetto, e la eventuale reintegrazione ove necessario, dei diritti dei singoli. E questo discorso può trovare applicazione anche alla versione peculiare della sicurezza urbana che non rappresenta altro che la descrizione di situazioni che possono, a certe condizioni, assumere la forma di diritti. Ma se, al contrario, si fa passare l'idea di un generico 'diritto alla sicurezza urbana', si garantisce poco o nulla di quei diritti e si apre la prospettiva fatta di conseguenze poco controllabili e razionali – che peraltro vedremo.

L'articolo 2 del provvedimento presenta una impostazione orientata nei confronti della *criminologia dell'altro*, ed elenca una serie di circostanze rispetto alle quali le autorità locali sono chiamate ad intervenire con strumenti di carattere dissuasivo e coercitivo. Vediamo di esaminare queste circostanze nei dettagli. Il punto a) si riferisce segnatamente *al degrado e all'abbandono*, che vengono assunti come codice archetipico della costruzione della insicurezza, rispetto ai quali è necessario intervenire portando ordine, pulizia e autorità (questi termini assumeranno il rilievo di parole d'ordine della nuova sicurezza).

Non sfugge come in questa parte della norma si operi un rinvio alla teoria delle *Broken Windows* ed in generale ad una certa criminologia securitaria e di ordine, che individua nella trascuratezza e nella disorganizzazione ambientale dei fattori in grado di generare preoccupazione da un lato, e devianza dall'altro. Non possiamo nasconderci che un ambiente gradevole ed accogliente sia in grado di influire in modo positivo sugli atteggiamenti e sul comportamento umano[81], ma l'insistenza

---

[80] Mosconi, *La sicurezza della insicurezza. Retoriche e torsioni della legislazione italiana, in Studi sulla questione criminale*, anno V, n. 2, 2010, 84.

[81] Dahl, *Il punto di vista di uno psichiatra, Antropopoli, in Choay, La città. Utopie e*

sull'ordine, anche ambientale, richiama in modo esplicito la necessità di discipline e autodiscipline. Specialmente queste ultime legate al '*decoro*' che costituisce la cifra interpretativa di una politica della sicurezza che orienta verso la sobrietà esteriore, il conformismo ed una relativa chiusura nei confronti di esperienze ambientali 'altre'. Le esigenze del 'decoro' si manifestano attraverso la omologazione e organizzazione formale dei luoghi, dei corpi e delle persone; e ciò mediante, in particolare, prescrizioni capillari, avvertimenti e messe in guardia anche nei confronti dei pericoli e dei rischi che derivano dall'allontanamento da uno stile di vita disciplinato. In questo contesto normativo il degrado e l'abbandono sono ricollegati alla possibilità di commissione di illeciti (spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool) che coinvolgono prevalentemente soggetti deboli. Gli stessi soggetti non sembrano però essere presi in considerazione per il mero fatto di essere vittimizzati, ma sono inquadrati nella loro ritenuta idoneità a costituire un rafforzamento dello sfondo di degrado che ha contribuito a determinarli nell'intraprendere o subire certi percorsi di vita. Si tratta quindi, ancora, di un problema di decoro locale, che non conduce alla eliminazione della vittimizzazione, ma semmai all'occultamento dei suoi effetti ambientali o al suo *displacement*.

I successivi punti b), c), d), e) dell'art. 2 del d.m. si riferiscono ad un insieme di fenomeni che, a ben analizzare, si sostanziano in comportamenti e circostanze i quali, da un lato possono integrare fattispecie di reato e dall'altro si manifestano in termini di disordini, scadimento ambientale, mere indiscipline. Si tratta perlopiù di attività legate a soggetti deboli e fuori margine; in particolare: mendicanti, girovaghi, esercenti di mestieri informali e stigmatizzati. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto bisogna notare che non si è stati in grado (o non si è voluto) di considerare e di tenere presente che le attività lavorative informali (piccolo artigianato, commercio spicciolo, raccolta di scarti e metalli, artisti

---

realtà. V. II, Torino, 1983, 23.

di strada) spesso costituiscono l'unica alternativa a stili di vita connotati da abbandono e reale devianza: pertanto l'esigenza di prevenire e reprimere il loro trascurabile impatto negativo sulla economia formale e sull'ordine cittadino rischia di produrre effetti socialmente più deleterî, durevoli e costosi.

Questa impostazione presenta alcune caratteristiche interessanti per la nostra indagine:

- *una caratteristica oggettiva*, secondo la quale, ai fini della sicurezza/insicurezza, sono poste in rilievo, e poste sullo stesso piano, sia azioni prese in considerazione dalla legge penale, che azioni penalmente irrilevanti;

- *una caratteristica soggettiva*, strettamente legata alla prima, che è in grado di far passare nella comune percezione che la insicurezza si possa ricondurre direttamente al degrado, e ciò indipendentemente dal fatto che questo sia ascrivibile a reati o a semplice sciatteria, incuria e trascuratezza. E qui è facile che, proprio questo degrado, da caratteristica reale, locale e ambientale, possa coinvolgere anche le persone, le quali, per lo stile di vita, per l'abbigliamento, per il linguaggio, o anche per la sola presenza, possano essere considerati temibili e minacciosi per la sicurezza – indipendentemente dalle loro azioni. Ma ciò che ci interessa, sempre da un punto di vista della percezione e della presa di coscienza collettiva, è un dato che rileva anche da un punto di vista della criminologia generale: in questa impostazione la maggioranza della popolazione è portata ad associare il disordine al crimine ed alla insicurezza (quasi identificandoli) e, nel contempo, ad escludere dal novero dei fenomeni pericolosi che generano insicurezza, ciò che si presenta sulla base di apparenze accettabili, sottoposto e controllato dai codici del decoro e della uniformità. L'ordine esteriore, il conforme e le discipline, quindi, al di là della loro sembianza ed accettabilità non sono in grado di generare quel timore implicito che invece scaturisce dal non conforme, dal fuori asse e che in ogni caso viene riportato al disordine e al degrado. Viene pertanto richiamata (anche se in modo non consa-

pevole) e convalidata l'idea perenne secondo la quale la trasgressione e l'insicurezza discendono dal fuori margine, dal non addomesticato, anche dall'atavico istintuale che porta con sé caos, scompiglio; ma anche incertezza e perdita di riferimenti e convinzioni consolidate. La sicurezza e l'insicurezza quindi si riannodano strettamente alla apparenza esteriore; e all'idea che il carattere illecito e criminale di una determinata situazione ambientale o personale vengano determinati dal disordine e dal degrado e, in definitiva, dall'aspetto esterno.

Se quest'ultima può essere una conclusione convalidabile empiricamente in casi determinati, non può certo essere elevata a regola uniforme, e la sua applicazione generalizzata provoca e consolida l'idea che dalla sciatteria e dalla eterogeneità possano provenire fatti criminali.

Cosa possiamo osservare con l'esame del d.m. 5 agosto 2008?

In primo luogo: la nuova sicurezza (e la sicurezza urbana) si fonda sulla tendenziale separazione tra la popolazione, che risulta marcatamente divisa tra una parte di soggetti conformi e regolari, ed un'altra parte deviante. Si tratta di una frattura sociale che indubbiamente non giova all'esperito di sicurezza dei cittadini, che nuovamente richiama la distinzione tra criminologia del sé e criminologia dell'altro, e può evocare il tema della minaccia interna. Si istaura così un clima di permanente sospetto, specie nell'ambito delle dinamiche interattive all'interno della realtà urbana, si crea e diffonde l'idea che gli spazî e i luoghi siano a rischio di continua infestazione e degenerazione da parte di avversari (stereotipati) dell'ordine, della tranquillità e della sicurezza. In sostanza: uno scenario nel quale anche uno "spazio del dentro" (costituito dal quartiere, dalla abitazione privata, dallo stesso corpo) è percepibile sempre più a rischio di strappi, infiltrazioni e contaminazioni minacciose. Gli aspetti emergenti dalla nuova sicurezza possono altresì evidenziare una impostazione marcatamente di orientamento vittimologico[82] che meriterebbe di essere sviluppata negli esiti che produce. In particolare: si assiste alla generazione ed al consolidamento di appa-

[82] Picht, *La società della prevenzione*, Roma, 2006.

rati disciplinari volti alla classificazione e modellizzazione di potenziali vittime della insicurezza ed alla imposizione alle stesse di specifiche e differenziate discipline limitanti e preventive; il tutto senza escludere anche la possibilità di un sistema di rimproveri differenziali in caso di avvenuta vittimizzazione. Come vedremo, inoltre su questo tema, si può assistere al profilarsi di una duplice prospettiva in materia di soggetti passivi di illeciti: da un lato le potenziali vittime e bersagli da proteggere e difendere (donne, bambini, abitazioni); d'altro canto potenziali vittime che si difendono (e difendono) ricorrendo a vari dispositivi. Anche qui si disvela l'incrocio con i discorsi che discendono dalle criminologie del sé, in particolare da quella parte della *Science of Crime* che studia le *Attività Abituali* e detta regole pratiche per sfuggire ad aggressioni ed occasioni di vittimizzazione. E un altro aspetto è rilevante: le vittime in questione non sono quelle del punto a) dell'art. 2 del d.m. 5 agosto 2008, ma provengono da quella quota di soggetti che si collocano dalla parte opposta, dalla parte di coloro che, in linea di massima, aderiscono all'ordine e la insicurezza la subiscono. Siamo certamente lontani da una vittimologia che tende alla comprensione profonda delle ragioni dell'offeso ed eventualmente alla mediazione con l'aggressore: si tratta di una serie di precetti che si dirigono come istruzioni preventive di evitamento di pericoli e che sottendono impliciti ammonimenti e biasimi in caso di loro violazione.

L'altra prospettiva emergente dalle concezioni della nuova sicurezza è quella che si lega ad un rinnovato decisionismo punitivo, sia dal punto di vista penale che amministrativo. Questo atteggiamento si *è* sostanziato specialmente in una produzione normativa generale volta all'inasprimento delle sanzioni e ad una attività di polizia spesso improntate a modalità irruente. L'esempio delle pratiche di *Zero Tolerance*[83], origina-

[83] Wacquant, *Parola d'ordine: tolleranza zero,* Milano, 2000, 20 ss.; Caneppele, *La tolleranza zero: tra palco e realtà. I molti perché della riduzione della criminalità a New York*, Milano, 2009, 9 SS.; Centonze, Porrini, *Il mito della tolleranza zero e la politicizzazione del controllo del crimine*, in www.iconfinidellumano.it/.../Cen-

rie degli Stati Uniti ma esportate anche nell'esperienza amministrativa europea, lungi dal rappresentare un fattore di incremento della sicurezza (intesa come diminuzione del numero di reati) e del senso di sicurezza (intesa come opinione diffusa tra la popolazione), si sono presentate e poste come prassi di accanimento poliziesco e di discrezionalità di interventi nei confronti di determinate e identificate categorie di trasgressori, che hanno sortito spesso il risultato di provocare un impatto negativo nei confronti del tono morale della popolazione, della loro serenità e coesione[84]. Queste pratiche hanno oltretutto contribuito ad una visione aziendalistica e di razionalizzazione della attività di polizia urbana che, lungi dall'ottenere maggior sicurezza, hanno introdotto una maggior efficienza ed intransigenza di interventi che talvolta si è trasformata in conflitto e tragedia[85]. Oltretutto, vi è l'inconveniente che la *Tolleranza Zero*, essendo in prevalenza prassi, opera secondo modalità sconosciute alla tradizionale produzione ed applicazione normativa ed alla gestione dei territori. In generale: considerare la legge penale e la sua implementazione l'unica risorsa per mantenere la sicurezza significa dover aumentare il suo sviluppo e la sua crescita capillare in termini ed in misura non prevedibile. La domanda/offerta di sicurezza risultano sotto certi aspetti senza limiti; ed una inflazione penal-punitiva non giova alla razionalità del sistema, richiede investimenti sempre più rilevanti, ed espone gli operatori di polizia ad un lavoro a rischio di malpratice. Il tutto con l'effetto, per giunta, di poter provocare una reazione di rabbia e avversione nei confronti delle Forze dell'Ordine. Un approccio diverso dalla *Tolleranza Zero*, è necessario evidenziare, è stato praticato in contemporanea da altre polizie, sempre in territorio statiunitense. Un modello di attività di controllo del territorio non fondato su una *reattività* di carattere repressivo, ma sulla pro-attività im-

---

tonze_il_mito_della_tolleranza_zero.pd

[84] Caneppele, *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, cit., 61.

[85] Centonze, Porrini, *Il mito della tolleranza zero e la politicizzazione del controllo del crimine*,12 SS.

postata sul rapporto con i cittadini, sull'ascolto delle necessità e sulla dialogia mediatoria[86]: un modello che ha fornito buoni risultati in termini di percezione della sicurezza. Da quanto descritto si segnala un'altra conseguenza che risulta caratteristica della rete di pensiero sviluppatasi intorno alla nuova sicurezza ed è quella della localizzazione della sicurezza: questa espressione in realtà sottende due profili. Il primo, già accennato, è quello dello spostamento di attenzione nei confronti di una criminologia locale che ha riguardo all'ordine urbano/disordine urbano che caratterizza gli spazî, i quartieri, le vie, e i luoghi determinati. L'altro, quello che ora ci riguarda, che ha ad oggetto gli interventi del sindaco previsti dall'art. 2 del d.m. 5 agosto 2008. Al di là delle forme e dei contenuti che questi interventi potranno assumere (ricordiamo qui il potere di ordinanza previsto dall'art. 54, IV c. del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, modificato dall'art. 6, IV c. del D.L. 23 maggio 2008, n. 92, convertito dalla L. 24 luglio 2008, n. 125 e riformulato, ma sostanzialmente abrogato dalla Corte Costituzionale con sentenza 7 aprile 2011, n. 115)[87], l'evoluzione normativa, ma specialmente ideologica, ha condotto a far assumere alla nuova sicurezza ed al potere di ordinanza un rilievo di realtà securitaria parcellizzata e circoscritta agente all'interno dei confini dei singoli comuni. Questa tendenza è stata in grado di svolgere conseguenze precise:

- da un lato quella di consentire l'istaurazione di micro-regimi securitari a seconda dei diversi territori comunali, e dar vita ad un governo della nuova sicurezza frammentato anche su base locale così da creare una vera e propria geografia amministrativa della sicurezza;
- dall'altro quella di conferire al sindaco poteri di governo e impostazione della sicurezza, in modo da far emergere la sua figura ed il suo ruolo non come mero amministratore locale, ma come decisore in una

---

[86] Caneppele, *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, cit., 68; Curbet, *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Roma, 2008, 113.

[87] Scimia, *Le ordinanze dei sindaci ed i regolamenti comunali nel sistema della sicurezza urbana*, federalismi.it n. 21/2011, 23 ss.

materia che ha a che fare con la prevenzione e che incide in modo penetrante sugli stili di vita per imporre uniformazione, ordine, decoro[88].

Scorrere le ordinanze emesse, spesso nel periodo tra il 2008 e il 2011, fornisce l'occasione per convalidare questo assunto: l'ordine che si è talvolta cercato di imporre spesso è sfuggito ai canali di una doverosa funzione preventiva volta a impedire eventi materiali pericolosi (crolli, alluvioni, minacce alla salute; in genere: salvaguardia della salubrità dei luoghi e protezione urgente dai pericoli per l'incolumità pubblica) ed ha assunto le sembianze di un ordine simbolico, di un ordine morale, che prescrive sì discipline materiali ma sempre finalizzate al disciplinamento pedagogico e valoriale. In genere si tratta di regolamenti che, magari attraverso il pretesto della decenza e del decoro pubblico, tendono ad una restaurazione di ruoli e degli spazî. Si pensi, ad esempio, alle ordinanze antiprostituzione che, lungi dal costituire uno strumento di lotta allo sfruttamento sessuale (talvolta ipocritamente annunciato come motivo ispiratore e peraltro materia non di competenza sindacale), sono volte a contrastare un fenomeno che urta la decenza e la sensibilità dei residenti delle strade nelle quali è esercitato il meretricio. Si pensi ancora, per fare un altro esempio, alle ordinanze *antilavavetri* o *antimendicità*, che non hanno lo scopo di togliere dalla strada dei lavoratori informali, ma si pongono il compito di sottrarre dalla vista dei cittadini normali i soggetti miseri, laceri e molesti, che sfiorano le automobili in coda (la proprietà, il patrimonio), che talvolta seguono i passanti per ottenere l'elemosina. Nel piccolo si tratta di una certa applicazione dei discorsi delle *criminologie del sé*, dove le vittime non sono le prostitute, gli accattoni, i minori vaganti: le vittime sono in realtà le persone normali, ed il loro sacrificio consiste nel patire un senso di pericolo e inquietudine anticipati ed allargati; un pericolo che proviene da soggetti prevalentemente inoffensivi, ma asociali, poveri, deformi e

---

[88] Bontempelli, Naletto (a cura di), *Ordinanza pazza. I Sindaci e il versante grottesco del razzismo, Libro bianco sul razzismo in Italia*, www.cesdop.it/public/Download/librobiancorazzismo.pdf

sudici. E qui ci possiamo riallacciare a quanto affermato in precedenza: se la percezione della insicurezza (e la correlativa richiesta di sicurezza) si concentra su fenomeni legati al disordine, alla disarmonia, alla diversità, si giunge molto facilmente al risultato di associare tutto ciò che è trasandato, sciatto e indecente ad una aura di immoralità e dissolutezza; ed il passaggio a considerare, sempre nella percezione comune, tutto questo come accomunato dalla illegalità è molto breve. Si verifica quindi il consolidamento dell'idea che il crimine sia facilmente identificabile, in modo inequivocabile, in segni esteriori che rimandano ad una certa diversità intesa come disordine (materiale, ma anche esistenziale e morale). Il tutto pertanto si rinsalda all'idea che avevamo lumeggiato in precedenza, quella in base alla quale una sicurezza la si può ottenere soltanto attraverso un intervento ordinatore che ponga gli spazî, i luoghi e i soggetti ciascuno al proprio posto. E questo ordine non è solo materiale e giuridico, ma è specialmente un ordine sociale stabile che deve essere garantito da un diritto che, purtroppo, progressivamente abdica alla sua razionalità e ad un principio di autolimitazione e che va ad occupare ambiti interstiziali che tradizionalmente erano di competenza delle attività di controllo informale nel senso più ampio. O che forse venivano affrontate non con uno spirito controllante, ma con un approccio di carattere assistenziale e solidaristico. Non possiamo, guardando dall'alto, non notare l'emersione di aspetti criminologici e giuridici che meritano una presa in considerazione. Si tratta dell'aprirsi di uno scenario nel quale convergono e si riconoscono diversi fattori. Si nota una larvata sfiducia nei confronti del diritto penale generale e della sua funzione protettiva della sicurezza; in specie-l'opinione comune diffusa di un apparato penale che non tutela le vittime, ma che pone e sviluppa discorsi e pratiche a favore dei carnefici, con una conseguente diffidenza nei confronti delle ideologie rieducative[89], e il riaffacciarsi di impulsi di rivalsa che trovano un corrispettivo in concezioni e politiche

[89] Mosconi, *La crisi postmoderna del diritto penale e i suoi effetti sull'istituzione penitenziaria*, cit., 4.

della pena neo-retributive ed incapacitanti [90], con il ricorrente ricorso alle retoriche della sanzione certa, dura ed esemplare. Vi è, peraltro, un urgente bisogno e invocazione di concretezza di interventi, non fondati su presupposti e narrazioni letti e vissuti come fumosi ed astratti, ma caratterizzati da un decisionismo e vitalismo che punti al *cuore dei problemi*. E questo è un caso in cui la concretezza risulta attrattiva e pericolosa: e rischia di risolversi (e di fatto si risolve) in provvedimenti e pratiche che hanno la sola funzione di togliere temporaneamente dallo sguardo il problema, che ottengono l'effetto di spostarlo fisicamente e temporalmente. O di porlo in un *al di là* di oblio dell'attenzione corrente e delle preoccupazioni quotidiane, attraverso ad esempio la costruzione di barriere normative e fisiche (a protezione) e di campi di raccolta. Ove la metafora corrente è proprio quella della contrapposizione tra una città ordinata, civile e pulita e un *campo*[91] spaziale, sociale e giuridico ove 'ospitare' il minaccioso, l'eccedente[92] e il perturbante (si pensi soltanto al fenomeno della zonizzazione di attività irregolari, di *shadow economy*, o illecite: quartieri a *Luci Rosse*, quartieri dello spaccio, campi Rom e quartieri etnici, mercatini dell'usato e del *rubato*, centri di raccolta per profughi[93]. Rispetto al fenomeno della prostituzione note sono le iniziative volte alla abrogazione delle norme previste dalla Legge 20 febbraio 1958, n. 75, che non avrebbe l'effetto di risolvere un grave problema sociale e criminale, ma solo di privatizzare, delocalizzare e sottoporre a controlli formali la pratica del meretricio, nella sostanza: *in nome del decoro e della sicurezza l'unica soluzione è quella del postribolo inteso ancora come 'campo'*). Vi è un altro aspetto di carattere istituzionale e si appunta nella figura dell'amministratore locale – segnatamente del sindaco – che utilizza

---

[90] De Giorgi, *L'esperimento penale americano, in Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, a cura di Palidda, Milano, 2009, 36 ss.

[91] Agamben, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita,* Torino, 2005, 185.

[92] Bauman, *Vite di scarto*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

[93] Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, Roma, 2013, 35 ss.

i poteri disciplinari ed interdittivi discendenti dalle ordinanze : con il richiamo retorico, enfatico e bolso al fatto di *aver ricevuto i voti della gente*, emana provvedimenti sostanzialmente coercitivi sottraendosi ad un confronto con i principî costituzionali.

Si tratta di un interessante e inedito fenomeno di *localismo democratico* della sicurezza: costrutto in base al quale su una legittimazione elettorale a livello municipale, si assiste ad interventi in grado di comprimere diritti fondamentali e creare disparità di regimi di vita e comportamento su base territoriale. Unitamente all'attivismo decisionista di diversi sindaci in materia di prevenzione si è assistito alla nascita di uffici dedicati a compiti disciplinari e promozionali. In questo specifico campo ci riferiamo in particolare alla creazione di assessorati alla *Sicurezza*, o al *Decoro Urbano*, le cui competenze possono trovare punti di intersecazione tra loro. Specie i secondi che, al di là delle concrete attività svolte, possono orientare il conseguimento del decoro in termini securitari e aderenti ai dettami della prevenzione ambientale[94]: *e ciò* attraverso ad esempio la predisposizione di artifizi architettonici che separano gli spazî, e di muri o palizzate che definiscono i confini tra luoghi dell'ordine e luoghi del caos (un *Junk Space* che, da luogo dell'opportunità di intervento[95] diventa geografia del disordine e della indifferenza). O che rendono difficoltosa od impediscono la permanenza in certi luoghi: noti sono i casi, per la verità trattati da molti *media* con ipocrita bonomia, di amministrazioni locali che hanno rimosso le panchine dalle piazze per impedire soste e *bivacchi* fastidiosi[96]. Oltretutto: la tendenza a ripartire e separare lo spazio cittadino attraverso ordinanze e strumenti urbanistici non fa che assecondare quell'orientamento spontaneo alla formazione di quartieri specializzati e abitati da appartenenti a diverse classi

---

[94] Clarke, (1997), *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies, Albany*, 1997.

[95] Koolhaas, *Junkspace*, Macerata, 2006.

[96] Cfr., Il Gazzettino.it, *Vicenza*, *Bassano*, 13 Febbraio 2015, *Vicenza, in campo una task force e previsti diversi interventi: telecamere, eliminazione di panche e muriccioli comodi per sedersi.*

o ceti; e sin qui si tratta di un mero indirizzo. Ma si assiste ad un fenomeno più complesso e inquietante, si verifica la costruzione di quartieri 'protetti' (anche con il ricorso a vigilanza privata e strumenti di controllo elettronico) contrapposti a luoghi meno prestigiosi e curati, ed ancora talvolta contrapposti a territori anomali e anomici, definiti in modo efficace come *iperghetto*: "*caratterizzato da una doppia relegazione sulla base dell'appartenenza razziale e della classe e rinforzata da una politica statale di contrazione del welfare e di abbandono urbano*"[97].

1.8. Conseguenze e prospettive.

L'impostazione della nuova sicurezza che è stata presentata mostra un orizzonte frastagliato che appare comunque molto interessante nella sua variegazione.

I tratti tipici possono essere sintetizzati in alcuni aspetti.

Vi è un aspetto che rinvia all'idea che la sicurezza possa essere conseguita mediante l'ordine. Un altro aspetto è quello che fa emergere che la sicurezza, nonostante le definizioni e i regimi descrittivi e delimitativi forniti dal d.m. 5 agosto 2008, resta ancora un contenitore aperto, che viene riempito e tematizzato mediante strumenti giuridici e processi di regolazione oggettiva che prendono corpo con interventi capillari sui luoghi e sui soggetti. I luoghi e i soggetti sembrano venir pre-determinati sulla base del 'buon senso' e del canone normativo, e successivamente regolati dal medesimo; e ciò sia che si tratti di luoghi o soggetti pericolosi o temibili, sia che si vogliano costruire e individuare località e soggettività destinate a un destino di pericolosità.

I discorsi che rinviano a valori quali la sobrietà, il decoro e la decenza, in sé, non rappresentano certo un fattore negativo, ma se vengono incanalati secondo un sistema di saperi e di orientamenti che si pone a monte, possono sortire effetti regressivi e di chiusura. E a fronte della

---

[97] Wacquant, *Ghettos and Anti-Ghettos: An Anatomy of the New Urban Poverty. In Thesis Eleven 113-118*, London, 2008, 113-118

chiusura si genera ripiegamento, individualismo e disinteresse per i destini comuni: si crea quindi la condizione ideale per la crescita dell'isolamento e della paura, del senso di insicurezza ed inefficacia personale, anche rafforzati da un senso di sgomento per i mutamenti dell'orizzonte materiale e sociale. Oltretutto: il regime di separazione geografico, ambientale e sociale – sotteso come sapere implicito di questa impostazione – è in grado di produrre sospetto verso chi si pone al di là del muro, del recinto, del 'campo' che, inevitabilmente è visto come colui che ha intenzione di scavalcare le barriere imposte e di sovvertire un ordine fissato per legge e per decisione politica. Questo sfondo, oltre a non costituire una base ideale per l'incremento del senso di sicurezza, emerge come miope nel momento in cui considera la sicurezza come un bene che solo i cittadini 'normali' ed omologati possono rivendicare, e trascura di considerare che anche coloro che, a torto o a ragione, possono suscitare sospetto, timore e preoccupazione sono soggetti che domandano sicurezza. Considerare l'ordine e la sicurezza come un insieme di discorsi e risorse differenziali da riservare soltanto ad una parte della popolazione significa, nel lungo periodo, aumentare le tensioni e favorire uno scontro sociale sempre più virulento. Bisogna anche tenere presente e non sottovalutare un serpeggiante senso di insofferenza nei confronti e nei limiti posti dalla legge generale, che sono interpretati come un freno alla ricerca della sicurezza. Non è infrequente che possa maturare un senso di sfiducia nei confronti delle istituzioni centrali: con il rischio che i magistrati e le forze dell'ordine vengano considerati, non come difensori di coloro che chiedono sicurezza, ma come distaccati esecutori di ordini e leggi. L'idea inveterata che la polizia e la magistratura debba 'stare dalla parte degli onesti' è purtroppo fallace e proviene sempre da quella idea di fondo che separa i conformi (da proteggere) dai devianti (da combattere); e trascura di considerare che le due classi possono essere intercambiabili tra loro, e che gli uomini non nascono conformisti o devianti e non sono legati a destini di trasgressione o di vittimizzazione. A questo modo di pensare possono essere ricollegati

quei dispositivi di sicurezza privatistici. Prassi come il rondismo, l'impiego di guardie particolari giurate, la diffusione del *Target Hardening* e della difesa personale, hanno poco in comune, se non un – non trascurabile – giudizio implicito di inadeguatezza nei confronti degli apparati pubblici di controllo formale e di diffidenza generale nei confronti della efficacia del diritto a proteggere, ad esempio, i beni patrimoniali.

Giunti a questo punto possiamo tentare di riannodare in via provvisoria gli argomenti che sono stati trattati, e di prendere in considerazione il diritto e la sicurezza. Questo tema e la correlativa attività di prevenzione della insicurezza possono prendere le mosse sulla base di alcuni presupposti. Il presupposto e la prospettiva che assumono come decisa base di partenza il dato normativo e lo sviluppano in sede di interstizi amministrativi ed applicativi, nell'ambito di prassi e discipline. È un pensiero giuridico volto al *Law Enforcing* e *di Police Enforcing*[98] e, conseguentemente, una criminologia che guarda allo studio delle meccaniche criminali e che suggerisce tecniche di protezione (reali e personali) fondate su interventi tesi al rafforzamento della difesa ambientale. Si tratta di uno scorcio angusto che rischia di relegare la ricerca criminologica ad verso un ruolo ancillare, non solo nei confronti del diritto penale[99], ma anche una posizione subordinata verso strategie di potere esclusivamente conservative. Ma non solo: tale impostazione conduce anche verso un altro percorso – che sotto certi aspetti rappresenta una conseguenza di quanto già segnalato – quello che porta alla restrizione della portata del principio di prevenzione e della sicurezza verso prospettive individualistiche e private[100], fondate sulla protezione degli ambiti locali[101] e della proprietà privata ridotta a territorio da

[98] Zipf, *Politica criminale*, cit., 299 ss.

[99] Melossi, *Stato, controllo sociale, devianza: teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, cit., 21.

[100] Curti, *Prevenzione della criminalità e politiche di sicurezza urbana: una ricerca esplorativa in Umbria, in La sicurezza urbana: un paradigma sociologico*, a cura di Federici M.C, Milano, 2013, 89.

[101] Pitch, *La società della prevenzione*, cit., 122.

difendere. Poiché le possibilità di aggressioni alla persona sono realisticamente esigue – nonostante il martellamento mediatico volto ad enfatizzare episodi clamorosi – il *focus* della paura e della insicurezza si sposta inevitabilmente verso il patrimonio, con la predisposizione di saperi e nozioni, di regimi di verità.

Si può prendere in considerazione una rappresentazione di *criminologia critica* che riporti all'attenzione non solo lo studio del passaggio all'atto criminale nelle sue circostanze concrete e di prospetto, ma anche un nuovo approfondimento circa il vero significato che assume il crimine agli occhi della società e, specialmente, degli osservatori. Magari prendendo atto della necessità di superare concezioni quali quelle legate alla devianza (anche lessicalmente), specie in considerazione del fatto che la realtà contemporanea emerge come frammentata, eterogenea e talvolta caotica; e che i criteri di giudizio sugli atti umani ormai risultano irregolari e discontinui[102].

Ma si tratta forse di una visione che merita ancora un approfondimento, che, in particolare, si possa confrontare con le teorie della criminologia post-moderna che prende in esame l'atto difforme sulla base della interazione di sguardi oggettivi e soggettivi e di attribuzione di significati diversi da parte degli autori e delle vittime[103]. Un punto importante che merita di essere segnalato è quello legato alla necessità di prendere un rispettoso, ma deciso, congedo da certe teorie criminologiche 'unificate', quale quella 'forte' che spiega il crimine sulla base della *rational choice*. Se convalidiamo l'idea che la violazione della norma sortisce da un processo di calcolo del suo autore, tendiamo a ridurre la criminologia ad una tecnica difensiva concentrata, in sostanza, sulla sola ricostruzione e previsione delle mosse dell'avversario. Nel contempo si rende opportuno un percorso di comprensione volto a operare una separazione tra violazioni che suscitano insicu-

---

[102] Barbero Avanzini, *Devianza e controllo sociale*, Milano, 2002, 177, 180.

[103] Marotta, *Criminologia, in Digesto delle discipline penalistiche*, Aggiornamento 5, Torino, 2010, 221, 222.

rezza, e quelle che risultano potenzialmente neutrali. Si potrebbe ipotizzare una bipartizione tra delitti che, seppur anche gravi, si pongono pur sempre in congruenza negli effetti e negli scopi rispetto ai modelli sociali di fondo; e delitti che non trovano giustificazione poiché non funzionali ad un sistema di valori. In questo senso, ad esempio, vi sono reati – quali quelli ambientali, alimentari, finanziari, o patrimoniali di massa – che, pur causando gravi danni e squilibri suscitano meno turbamento poiché posti in essere da soggetti che operano all'interno di ruoli rispettabili e 'puliti'. Vi sono per contro altri reati, o solo comportamenti o atteggiamenti difformi, che creano forte insicurezza perché agiti da soggetti percepiti come estranei e non conformi rispetto ad un certo sistema, ma che magari non sono in grado di generare un rilevante danno oggettivo. E su questo si potrebbe continuare ponendo in luce la contraddizione insita nella insicurezza che si ritiene causata, ad esempio, dall'esercizio della prostituzione su strada o dal piccolo traffico di droghe leggere, i cui fruitori non sono estranei, ma provengono dagli stessi gruppi che esprimono la preoccupazione.

In questo ambito il diritto transita forse in secondo piano come comando o divieto in sé, ma può assumere una prospettiva evolutiva nella sua pratica applicazione. Ad esempio attraverso una formazione sempre più pronunciata – che peraltro anche avviene – del personale di polizia, dei magistrati di cognizione e di sorveglianza alla comprensione della 'complessità umana'; e ciò non per giungere ad interventi e decisioni improntate ad un generico indulgenzialismo, ma allo scopo di suscitare in capo al colpevole l'intrapresa di un percorso di presa di coscienza circa il danno concreto che è stato cagionato.

Un'altra prospettiva potrebbe essere quella di considerare, nel discorso giuridico corrente – specie in ambito di esecuzione penale, la violazione non come un reato considerato in termini formali, ma come un atto che ha cagionato un danno sostanziale, sia da un punto di vista materiale che morale. In questo spirito è interessante quanto introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 1 del D.Lgs. 16 marzo 2015, n. 28 che

prevede la non punibilità del fatto (illecito in astratto e per il quale è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni) quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133 c.p., primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale. Si tratta di una innovazione che supera la formale dicotomia *reato/non reato*, e ha riguardo alla sostanziale entità dell'offesa arrecata al di là della valutazione della persona dell'autore che sembra transitare sullo sfondo.

Vi è oltretutto la necessità di uno sguardo che, da un lato affronti con neutralità – senza quindi enfatizzare o prendere posizione – il senso di insicurezza diffuso, comprendendo che la preoccupazione spesso non si limita all'integrità materiale ed ambientale, ma ha per oggetto l'integrità fisica e l'integrità esistenziale; e che d'altro canto sia in grado di superare la semplice politica di difesa dal crimine e transitare verso una visione complessa.

Rimanendo in ambito giuridico cosa possiamo ipotizzare? La via da seguire non è forse solo quella di generiche 'riforme' che, in sostanza, coincidono con modifiche, aggiunte o sottrazioni di norme, e da un certo punto di vista rischiano di mantenere lo spirito di fondo di un determinato sistema giuridico. Dobbiamo andare alla fonte del problema e considerare che il diritto non ha originariamente a che fare con l'ordine, ma viene posto per 'portare l'ordine' in una condizione, ad esempio, conflittuale. Pertanto non siamo lontani dal vero se affermiamo che il diritto rappresenta una tecnica di governo dei conflitti. Ma se si tratta 'solo' di una tecnica e non di un dato di fondo (o metafisico), si può ipotizzare che vi siano altre tecniche – o altre versioni di quella tecnica prescelta - per ottenere la prevenzione o il superamento del conflitto. Se abbiamo riguardo alla tecnica-diritto, vediamo che la stessa funziona e dispiega i propri effetti imponendo prevalentemente uno schema relativamente rigido e uniforme di condotta, attraverso il meccanismo della minaccia della sanzione. Non possiamo escludere che si possa far ricorso ad altre tecniche che siano in grado di portare sicurezza, ordine

e superamento della condizione conflittuale: si potrebbe trattare di un sistema di regole che recuperano un carattere giuridico, non solo sulla base del registro coattivo, ma in vista di una prospettiva cooperativa. Se l'occasione di conflitto è inevitabile, allo scopo di impedire che una delle parti contendenti prevalga, e le altre parti soccombano, è necessario che lo stesso possa trovare altre forme di soluzione che, ad esempio, passino attraverso il riconoscimento reciproco delle parti contrapposte, trasformando le rivendicazioni in oggetto di eventuale accordo.

Gli interventi pratici ed applicativi potranno essere quelli di promuovere la concordia tra i diversi segmenti di una società oggi lacerata e individualista; di intraprendere un percorso di inclusione degli ultimi (indigenti, anziani, disabili, stranieri, sofferenti mentali); e di individuare nuove forme di riconciliazione e tra autore e vittima di reato che passino attraverso la responsabilizzazione del colpevole ed il superamento del trauma subito dalla parte offesa.

Ci possiamo quindi riferire a diverse esperienze: dalla *mediazione penale*: in questo ambito, l'art. 4 della L. 28 aprile 2014, n. 67, tra l'altro introduce la procedura della messa in prova per gli adulti e, al comma IV afferma:

> "*All'istanza è allegato un programma di trattamento, elaborato d'intesa con l'ufficio di esecuzione penale esterna, ovvero, nel caso in cui non sia stata possibile l'elaborazione, la richiesta di elaborazione del predetto programma. Il programma in ogni caso prevede: a) le modalità di coinvolgimento dell'imputato, nonché del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale, ove ciò risulti necessario e possibile; b) le prescrizioni comportamentali e gli altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le condotte riparatorie e le restituzioni, nonché le pre-*

scrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale; c) le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa."

Si potrebbe pensare allo sviluppo di reti comunicative tra sistemi normativi diversi. Immaginare, ad esempio, limitate applicazioni della giustizia dell'*Inner Circle* per la quale, le controversie minori sorte all'interno di comunità particolari, possono trovare risoluzione attraverso meccanismi di giustizia informale amministrati da autorità scelte all'interno delle stesse comunità. Fino anche a giungere ad accogliere ed approfondire teorie del diritto sino ad ora rimaste ai margini: le norme giuridiche, infatti, al di là del loro specifico contenuto operano e sono interpretate ed applicate prevalentemente in termini uniformi e unilaterali, che spesso corrispondono a modelli di pensiero prevalente.

Il recupero di prospettive e sguardi giuridici minoritari può contribuire ad una comprensione ed apprendimento del diritto che tenga in conto anche il punto di vista di soggettività trascurate (minoranze etniche, minoranze fondate sull'orientamento di genere), o solo viste come soggetti deboli e talvolta tutelate in modo unilaterale (donne, minori). Spesso la devianza espressa da determinati gruppi è tale solo dalla nostra prospettiva e, se analizzata dal versante di coloro che la producono, può essere ricondotta e compresa come comunicazione di ragioni e di significati spesso trascurati. Lo stesso per quanto riguarda le donne, i cui corpi sono affidati alla protezione da parte di dispositivi prevalentemente maschili e patriarcali: se consideriamo che i *femminicidi* e le violenze di genere (sessuali o meno) scaturiscono per la buona parte dei casi in ambito familiare e domestico, non possiamo illuderci di costruire la sicurezza delle donne all'interno di strutture, saperi e pensieri riconducibili al genere maschile dominante.

È forse necessario porsi in uno sfondo che, al di là della considerazione dell'uomo come essere prosociale o come antisociale e conflittuale, si dimostri in grado di accogliere le criticità del mondo post-mo-

derno attraverso un approccio di carattere osservativo e dialogico. Se si vuole trattare da un punto di vista giuridicamente maturo e complesso il problema della sicurezza è innanzitutto necessario porre la considerazione che il diritto e gli strumenti punitivi, in generale che l'ambito e l'intervento istituzionale, possono conoscere anche una relativa attenuazione. E questa mutazione di modello condurrebbe alla assunzione di due prospettive:

a) una visione che spinga nei confronti, non di un generale abolizionismo penale, ma di un abolizionismo punitivo. La presenza del diritto penale è, di massima, ancora necessaria per diverse ragioni, ma può intervenirsi in modo rilevante nei confronti del sistema sanzionatorio;

b) un metodo di studio e di intervento per la risoluzione dei conflitti e delle inquietudini fondato sul confronto informale, sulla narrazione delle esperienze e sulla assunzione di responsabilità e di iniziative in capo ai gruppi. Un avanzamento quindi di un agire più fondato sulla comunicazione, che sull'agire strettamente razionale, oggettivo e finalistico.

In generale: una prospettiva organizzata sui seguenti piani:

1) il piano di una ragionevole riforma del sistema penale che conduca gradualmente alla abolizione del rilievo delle condotte minori, specie quelle che trovano la loro origine negli ambiti della sofferenza e della marginalità umana;

2) il piano del sempre maggiore arretramento della detenzione muraria, a favore di misure realmente rieducative e responsabilizzanti che, invece di escludere l'autore mantenendolo nel circuito dei colpevoli, possa porlo a contatto con le fragilità delle realtà umane che, magari, ha contribuito egli stesso a creare;

3) l'ultimo piano, che è senza dubbio più difficile e delicato perché orientato (a differenza del primo) in senso positivo e interventista, presuppone un cambio di mentalità diffuso che possa condurre alla convinzione che devianza, illegalità, degrado ed insicurezza, pur derivando immediatamente da un fattore umano, trovano la loro radice sui com-

plementari versanti della sofferenza e della deprivazione; e del pregiudizio e della esclusione. Pertanto la prospettiva che ci sentiamo di indicare è quella che, unitamente ad uno studio sempre più complesso, problematico, e orientato in senso interdisciplinare, ci possa condurre ad una rappresentazione e concezione del diritto non come dispositivo di dominazione e repressione, ma come prevalente strumento di promozione della dignità umana. Che rappresenta l'unica via per il conseguimento di una sicurezza solida e duratura.

BIBLIOGRAFIA

Agamben, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, 2005, 185.

Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma, Bari, 1997.

Alexander, Thompson, *Sociologia*, Bologna, 2010.

Baratta, *Problemi sociali e percezione della criminalità,* in *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, v. 4, Milano, 1987.

Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?* In Anastasia, Palma, *La bilancia e la misura*, Milano, 2001.

Barbero Avanzini, *Devianza e controllo sociale*, Milano, 2002.

Barbagli, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Bologna, 2008.

Basile, *Localismo e non-neutralità culturale del diritto penale 'sotto tensione' per effetto dell'immigrazione, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, Settembre 2008.

Bauman, *Vite di scarto*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

Berzano, Prina, *Sociologia della devianza*, Roma, 2010.

Bettiol, *Diritto penale*, VI ed., Padova, 1966.

Bobbio, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Torino, 2011.

Bontempelli, Naletto (a cura di), *Ordinanza pazza. I Sindaci e il versante grottesco del razzismo, Libro bianco sul razzismo in Italia*, *www.cesdop.it/public/Download/librobiancorazzismo.pdf*

Bordoni, *La società insicura*, Reggio Emilia, 2012.

Brezzi, *Piccolo Manuale di etica contemporanea*, Roma, 2012.

Cadiet, *Pensare e conoscere il diritto in un sistema complesso*, in *La complessità del diritto. Nuovi itinerari del pensiero giuridico contemporaneo*, a cura di Calbucci, Napoli, 2009.
Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, Roma, 2013.
Caneppele, *La tolleranza zero: tra palco e realtà. I molti perché della riduzione della criminalità a New York, Milano*, 2009.
Castignone, *Introduzione alla filosofia del diritto*, Roma, Bari, 2009.
Centonze, Porrini, *Il mito della tolleranza zero e la politicizzazione del controllo del crimine,* in www.iconfinidellumano.it/.../Centonze_il_mito_della_tolleranza_zero.pd
Ciappi, *La nuova punitività. Gestione dei conflitti e governo dell'insicurezza*, Soveria Mannelli, 2007.
Ciappi, Panseri, *Sicurezza, criminalità e vittimizzazione*, in *Manuale di Criminologia Clinica*, a cura di Strano, Firenze, 2003.
Clarke, (1997), *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, Albany, 1997.
Contento, *Corso di diritto penale*, Roma, Bari, 2004.
Corradi, *Sociologia della violenza. Modernità, identità, potere*, Roma, 2006.
Coser, *Social Conflict and the Theory of Social Change*, *The British Journal of Sociology*, Vol. 8, No. 3. (Sep., 1957).
Corso, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979.
Cousson, *La criminologie*, Paris, 2005.
Curbet, *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Roma, 2008.
Curti, *Prevenzione della criminalità e politiche di sicurezza urbana: una ricerca esplorativa in Umbria*, in *La sicurezza urbana: un paradigma sociologico*, a cura di Federici, Milano, 2013.
Dahl, *Il punto di vista di uno psichiatra*, *Antropopoli*, in Choay, *La città. Utopie e realtà*. V. II, Torino, 2000.
De Maillard, De Maillard, *La responsabilité juridique*, Hérissey à Evreux, 1999.

De Giorgi, *L'esperimento penale americano,* in *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, a cura di Palidda, Milano, 2009.
Del Tufo, *Vittima del reato*, Enc. d. Dir., v. XLVI, Milano, 1993.
De Maglie, *Culture e diritto penale, premesse metodologiche*, Riv. It. Dir. e Proc. Pen., 2008.
De Maglie, *I reati culturalmente orientati. Ideologie e modelli penali*, Pisa, 2010.
De Vero, *Ordine pubblico (Delitti contro), Dig. Disc. Pen.*, IX, Torino, 2008.
Dohat, *Osservazioni sui rapporti tra concetti giuridici e complessità*, in *La complessità del diritto. Nuovi itinerari del pensiero giuridico contemporaneo*, a cura di Calbucci, Napoli, 2009.
Drapkin, *I mezzi di comunicazione di massa e la criminalità, in Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, Milano, 1987.
Durkheim, *La divisione del lavoro sociale*, Cremona, 1962.
Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Roma, Bari, 2011.
Garland, *The commonplace and the catastrophic: Interpretations of crime in late modernity*,1999, *Theoretical Criminology*, Vol. 3(3).
Gennaro, *Manuale di sociologia della devianza*, Milano, 2002.
Giddens, *Fondamenti di sociologia*, Bologna, 2006.
Godfredson, Hirschi, *A general theory of crime*, Stanford, 1990.
Greenleaf, Lanza Kaduce, *Sophistication, organisation, and Authority-Subject conflict: rediscovering and unravelling Turk's theory of norm resistance, Criminology*, 33.
Hale, *Fear of crime: A review of the literature*, *International Review of Victimology*, 4, 79.
Hassemer, *Perché punire è necessario*, Bologna, 2012.
Hegel, *Lineamenti di filosofia del Diritto*, Milano, 2006.
Henry, Milovanovic, *Constitutive Criminology. Beyond Postmodernism*, London, 1996.
Höffe, *Globalizzazione e diritto penale*, Milano, 2001.
Irti, *Decodificazione*, *Dig. Disc. Priv.*, V, Torino, 1999.
Koolhaas, *Junkspace*, Macerata, 2006.

Ligi, *Antropologia dei disastri*, Roma, Bari, 2007.
Luhmann, *Sociologia del diritto*, Roma, Bari, 1977.
Lynch, *Percezione del reato da parte del pubblico,* in *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, Milano, 1987.
Mantovani, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2009.
Marotta, *Straniero e devianza. Saggio di sociologia criminale*, Padova, 2003.
Marotta, *Criminologia*, in *Dig. Disc. Pen.*, Aggiornamento 5, Torino, 2010.
Matza, Sykes, *Tecniques of neutralization: A theory of delinquency*, *American Sociological Review*, 1957.
Melossi, *Stato, controllo sociale, devianza: teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti,* Milano, 2002.
Militello, *La prevenzione dei reati*, in *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, Milano, 1987.
Modugno, *Interpretazione giuridica*, Padova, 2009.
Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova, 1969.
Mosconi, *La crisi postmoderna del diritto penale e i suoi effetti sull'istituzione penitenziaria*, "Rassegna penitenziaria e criminologica", 1/3 2001.
Mosconi, *La sicurezza della insicurezza. Retoriche e torsioni della legislazione italiana*, in *Studi sulla questione criminale*, anno V, n. 2, 2010.
Nuvolone, *Pena (dir. Pen.)*, *Enc. d. Dir.*, XXXII, Milano, 1982.
Palazzo, *Corso di diritto penale, Parte generale*, Torino, 2011.
Parisi, *Cultura dell'"altro" e diritto penale. Itinerari di diritto penale*, Torino 2010.
Patrizi, De Gregorio, *Fondamenti di psicologia giuridica,* Bologna, 2009.
Pedrazzi, *Diritto penale*, *Dig. Disc. Pen.*, IV, Torino 2007.
Petrucciani S., *Modelli di filosofia politica*, Torino, 2003.
Pisapia, *Contributo ad una analisi socio-criminologica della devianza*, Padova, 1978.
Pitch, *La società della prevenzione*, Roma, 2006.
Porret, *Beccaria*, Bologna, 2015.
Portigliatti Barbos, *Vittimologia*, *Dig. Disc. Pen.*, v. XV, Torino, 1999.

Praduroux, *Certezza del diritto*, Dig. Disc. Priv., 9, Torino, 2014.
Roccato, Russo, *Insicurezza e criminalità. Psicologia sociale della paura del crimine*, Napoli, 2013.
Ross, *Social Control. A survey of the foundation of order*, London, 1901.
Schmitt, *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 2013.
Scimia, *Le ordinanze dei sindaci ed i regolamenti comunali nel sistema della sicurezza urbana*, federalismi.it n. 21/2011.
Silva Sanchez, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, Milano, 2004.
Smelser, *Manuale di sociologia* , Bologna, 2011.
Sykes, *Il futuro della criminalità,* in *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, Milano, 1987.
Tönnies, *Comunità e società*, Roma, Bari, 2011.
Turk, *Criminality and Legal Order*, Chicago, 1969.
Viola, Zaccaria, *Le ragioni del diritto*, Bologna, 2003.
Vold, Bernard, Snipes, Gerould, *Theoretical criminology*, New York, Oxford, 2010.
Zaccaria, *La comprensione del diritto*, Roma, Bari, 2009.
Zamperini, *Psicologia sociale della responsabilità. Giustizia, politica, etica e altri scenari*, Torino,1998.
Zipf, *Politica criminale*, Milano 1989.
Volpe, *La grammatica della devianza: situazioni, opportunità e scelte razionali*, Milano, 2012.
Wacquant, *Parola d'ordine: tolleranza zero*, Milano, 2000.
Wacquant, *Ghettos and Anti-Ghettos: An Anatomy of the New Urban Poverty*. In *Thesis Eleven* 113-118, London, 2008.

MARIA AGOSTINA CABIDDU

Indice

1. Necessità ed emergenza nel diritto pubblico
2. Stato di eccezione
3. Il prêt-à-porter istituzionale
4. Governare (con) l'emergenza
5. Insicurezza e paura: l'antidoto della solidarietà

Abstract

Si è assistito negli ultimi anni a una progressiva curvatura degli strumenti tradizionalmente forniti dal diritto pubblico per garantire la sicurezza dei cittadini in senso emergenziale, con la crescita dei poteri impliciti e l'inflazione normativa statale e locale. Sempre più urgente è, oggi, la necessità di invertire la rotta e "normalizzare" l'emergenza, affrontando il tema della sicurezza attraverso un approccio multilivello e multidisciplinare, che parta dalla necessità dell'inclusione sociale e della solidarietà.

Keywords

Emergenza, poteri eccezionali, paura, sicurezza urbana, disagio sociale, prevenzione, comunità, solidarietà, inclusione, eguaglianza.

LA SOLIDARIETÀ COME ELEMENTO COSTITUTIVO DI UNA SOCIETÀ PIÙ SICURA

1. Necessità ed emergenza nel diritto pubblico

Il diritto pubblico si è costruito come ordinamento, cioè come sistema di regole e principi voluti e imposti dallo Stato, per rendere, appunto, ordinata la società e proteggere la vita e gli averi dei suoi membri. Naturalmente, principi e regole da esso posti hanno potuto assumere una funzione di garanzia del corretto svolgimento dei rapporti sociali in quanto accompagnati da un'organizzazione garante dell'osservanza di tali regole e, prima ancora, dal loro confluire in un sistema unitario.

La positività del diritto viene infatti legata, da subito, all'efficienza dell'organizzazione statale, dando luogo a una reciproca funzionalità di diritto e Stato che, combinati in endiadi, si presumono entrambi finiti e coerenti, come testimoniano le teorie sulle lacune dell'ordinamento giuridico[1], elaborate dalla dottrina per delimitare la sfera del giuridicamente rilevante[2]. In questa luce, è appena il caso di notare che, così come il diritto viene a modellarsi sullo Stato, appoggiando la vigenza della norma sulla persistenza e sul funzionamento di un apparato organizzativo strumentale alla sua osservanza, così, all'opposto, la sospensione – che si traduce in un temporaneo congelamento dell'efficacia delle regole e dei principi ordinari - o la deroga - intesa come sottrazione, anche duratura, di taluni fatti all'impero del diritto ordinario – di quel sistema unitario si riflettono necessariamente anche sull'organizzazione, dando vita ad enti, organi e apparati speciali, che rischiano di mettere in discussione l'armonia dei rapporti istituzionali, il riparto di competenze, l'equilibrio fra funzioni e risorse – umane e finanziarie – destinate al loro svolgimento. È dunque il sistema nel suo complesso

[1] Cfr. V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, 3 s.

[2] V. D. Donati, *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1910, spec. 28 ss.; s. Romano, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969, 173 ss.

– normativo e organizzativo – ad essere esposto, per via della sospensione o della deroga – a un'alterazione dei suoi tratti unitari, che si configura diversamente a seconda che tali poteri si fondino sull'eccezione, sulla necessità o sull'emergenza.

Senza poter troppo soffermarsi, data l'economia del presente lavoro, sull'accennata distinzione[3], ai nostri fini basti ricordare che di necessità e di eccezione si è ampiamente discusso nel nostro Paese, sin dal periodo immediatamente post-unitario, ricollegando sin da allora le ricostruzioni della sospensione e della deroga[4] alla teoria dei poteri formali necessitati ed eccezionali[5], sul presupposto che un sistema unitario e in sé concluso come quello giuridico non potesse tollerare che provvisori scostamenti dai principi e dalle regole normalmente vigenti. In quel dibattito, l'area semantica del vocabolo emergenza, preso a prestito dalla terminologia anglosassone (*emergency*) e privo di una propria autonomia concettuale, finiva per coincidere con quella dell'eccezionale necessità, giuridicamente delimitata e fronteggiata con gli strumenti delle ordinanze contingibili ed urgenti o dello stato d'assedio, aventi come fine primario se non esclusivo la tutela della sicurez-

---

[3] *Amplius*, V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit.,

[4] Tra gli altri, nella sterminata letteratura del periodo, v. G. Codacci Pisanelli, *Sulle ordinanze di urgenza*, in *Foro it*., 1890, I, 19 ss.; A. Majorana, *Lo stato d'assedio*, Catania, 1894; G. Arangio Ruiz, *Assedio politico (stato di)*, in *Enciclopedia giuridica*, Milano, 1895, I, 168 ss.; E. Lombardo Pellegrino, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico*, in *Arch. Dir. pubbl*., 1903, 23 ss.; O. Ranelletti, *Polizia di sicurezza*, in V. E. Orlando (a cura di), *Trattato completo di diritto amministrativo*, IV, 1, Milano, 1904, 1177 ss.; S. Romano, *Sui decreti-legge e di stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria*, ora in *Scritti minori*, Milano, 1950, I 287 ss.; A. Traversa, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico*, Napoli, 1916; T. Perassi, *Necessità e stato di necessità nella teoria dogmatica delle fonti*, in *Riv. Dir. pubbl*., 1917, 107 ss.; L. Dagli Occhi, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico e le ordinanze di urgenza*, Milano, 1919; R. Ciercello, *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto post-bellico*, in *Riv. Dir. Pubbl*., 1921, I, 456 ss.

[5] Sulla teoria degli atti formali necessitati, v. *amplius*, V. Angiolini, cit., spec. 96 ss.

za e dell'incolumità dei cittadini. La sanguinosa repressione dei tumulti milanesi della primavera del 1898 da parte del generale Bava Beccàris e lo stato d'assedio "civile" proclamato in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1908, con l'applicazione in entrambi i casi del codice penale militare di guerra e il passaggio della giurisdizione penale ai tribunali militari, sono solo le manifestazioni più significative di una concezione dell'ordinamento, secondo la quale l'esercizio di poteri straordinari contrari alla Costituzione o alla legge può essere tollerato, in quanto fondato appunto sulla necessità, pensata ora come ragion di Stato, che legittimerebbe l'uso indiscriminato della forza per la conservazione dell'assetto politico, economico e sociale, ora come posizione soggettiva dello Stato-persona, alla stregua della legittima difesa, ora come "fonte prima e originaria di tutto quanto il diritto, in modo che rispetto ad essa, le altre sono da considerarsi in certo modo derivate", sì ché la necessità, come la consuetudine, non sarebbe che una "manifestazione diretta delle forze sociali", che si distingue "per la maggiore energia e determinatezza che ne deriva, che non ha bisogno di un periodo di tempo più o meno lungo che la consacri: essa è sempre urgente e impellente"[6].

Ma sarà la (grande) guerra - da sempre evento eccezionale in grado di influenzare la vita dello Stato e dei suoi organi, oltre che quella dei cittadini - a determinare l'irreversibile trasformazione dello stato di diritto liberale e a rivelare la vera natura di questi istituti relegati ai margini dell'ordinamento e, proprio per questo, ultimo baluardo a salvaguardia della linea di confine tra poteri dello stato, autorità e libertà, giuridico e pre-giuridico e, insieme, arma segreta del potere. «Di fronte all'urgenza dei bisogni, di fronte alla multiforme, più larga e più rapida attività che debbono spiegare, gli organi dello stato hanno bisogno di liberarsi dai vincoli, che gli istituti propri dello stato giuridico loro avevano imposto. Non la norma giuridica che preventivamente determina

[6] *Sui decreti-legge e di stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, cit., 362-363 ss.

ciò che in ciascuna categoria di casi deve considerarsi come pubblico interesse e ciò che deve e può farsi per la soddisfazione di esso; ma l'apprezzamento caso per caso di ciò che il pubblico interesse esige per essere soddisfatto; non il sindacato giurisdizionale provocato da un soggetto estraneo alla pubblica amministrazione per giudicare se l'attività di questa fu o meno conforme al diritto, ma l'insindacabilità, che riduce il lavoro, elimina vincoli e freni, fa risparmiare danaro»[7].

Tanta lucidità di analisi basta forse a spiegare l'irresistibile tentazione di ricorrere a strumenti così duttili, anche a costo di forzare le maglie dell'ordinamento[8] e di trasformare l'eccezione in regola, sicché sarà presto evidente che la chiusura della fortezza giuridica assicurata dall'*extrema ratio* della necessità e dell'eccezione costituisce, nel contempo, il possibile varco che può consentire la rivincita del potere rispetto ai tentativi operati dal costituzionalismo di limitarlo attraverso il diritto. Proprio in quanto svincolata da regole, non prevista e non prevedibile, l'eccezione - la "situazione" cioè che impone di salvare il sistema uscendo da esso e concentrando il potere in capo a un garante esterno, un potere neutro[9] che risponde non alla legge o alla Costituzione ma esclusivamente al criterio dell'adeguatezza dell'azione alle circostan-

---

[7] Così, E. Presutti, *La guerra e il diritto pubblico interno italiano*, in *La legislazione di guerra: conferenze tenute nell'anno 1915-1916 dai soci Augusto Graziani et al.*, Napoli, Circolo giuridico di Napoli, 1916, 104 ss.

[8] Il ricorso ai poteri straordinari al fine di eludere le ordinarie procedure è pratica risalente, su cui la dottrina ha fermato da subito l'attenzione. Basti pensare al saggio di A. Graziadei, *I metodi e le responsabilità del governo nell'impresa libica. Costituzionalismo e finanza,* in *Critica sociale*, 1914, 67, su cui v. anche, recente, F. Menichetti, *Ideologia e politica nell'età giolittiana*, Pisa, 2004, 135.

[9] Si tratta, evidentemente, di una rivisitazione della teoria del *pouvoir neutre* di Benjamin Constant, la quale, però, com'è noto, si colloca nel quadro della monarchia costituzionale, dove il sovrano regna ma non governa e, al contrario delle teorie decisioniste – che pure ad essa si richiamano -, ha come limite la Costituzione, fonte superiore che assicura la tutela dei diritti fondamentali e la legittimità degli atti dei pubblici poteri.

ze – è, infatti, di per sé manifestazione di assolutezza o, come dice Carl Schmitt, di sovranità, cioè di potere supremo e non derivato. In questa luce si comprende l'affermazione secondo cui "sovrano è chi decide sullo stato di eccezione"[10], proprio perché decide tanto sul fatto se sussista il caso estremo di emergenza, quanto sul fatto di che cosa si debba fare per superarlo"[11].

Di lì a qualche anno, saranno sufficienti due articoli e la Costituzione di Weimar sarà messa da parte, spianando la strada allo "stato di eccezione permanente"[12] di Adolf Hitler: con il primo articolo si delegava al Cancelliere ogni potestà normativa, con il secondo, si abolivano i vincoli di costituzionalità per la futura legislazione "provvisoria". E così, «la Costituzione del Terzo Reich è lo stato d'assedio. La sua carta costituzionale è il decreto d'emergenza per la difesa del popolo e dello Stato del 28 febbraio 1933»[13], con cui , "*zur Abwehr kommunistiche staatsgefährdenter Gewaltakte*", in forza dell'art. 48 WRV, venivano sospesi i diritti fondamentali di cui agli artt. 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153 della Costituzione. Nell'ottica di Carl Schmitt, che si incarica di paludarla scientificamente, l'imposizione dell'*Ermächtigungsgesetz* altro non è se non la "rivoluzione legale"[14], contro il pericolo della frammentazione dell'unità statale in una "*plurality of loyalties*"[15], insomma, della guerra

[10] C. Schmitt, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità,* in Id., *Le categorie del Poitico*, trad. it., Bologna, 1972, 33; sul tema, di recente, G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Laterza, Roma-Bari 2005, 42 ss.

[11] C. Schmitt, *Teologia politica*, cit, 34.

[12] Sul punto, H. Buchheim, *Ausnahmezustand und totalitäre Diktatur*, in E. Fränkel (ed.), *Der Staatsnotstand*, Berlin, 1965, 72-90.

[13]E. Fränkel, *Der Doppelstaat* (1974), trad. it., Torino, 1983, 21. Il riferimento è alla *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat* (RGBl. 1933, I, n. 17, p. 83).

[14] V. C. Schmitt, *Die legale Weltrevolution. Politische Mehrwert als Prämie auf juristische Legalität und Superlegalität*, in *Der Staat*, 1978, 321-339

[15] C. Schmitt, *La svolta verso lo stato totale* (1931, trad. it., ora in Id., *Posizione e*

civile aperta: il "pericolo" del pluralismo come emergenza assoluta, il totalitarismo come soluzione!

2. Stato di eccezione

Peraltro, se si guarda - per ciò che a noi specificamente interessa qui ed ora -, alla disciplina dello stato di emergenza e del potere di ordinanza, quale risulta dalla legge istitutiva del servizio nazionale di protezione civile (l. 4 febbraio 1992, n. 225 e ss. mm.), sulla scia di quanto precedentemente tentato con la legislazione sulle calamità naturali (L. n. 996/1970 e dPR n. 66/1981) o con quella antiterrorismo – non per niente detta "dell'emergenza"[16] - sembra facile osservare come essa manifesti un intento diverso da quello della pura e semplice attribuzione agli organi straordinari di poteri formali, di per sé provvisori[17], mirando piuttosto a prefigurare procedimenti e strutture in grado di organizzare e rendere prevedibili gli sviluppi dell'attività pubblica in situazioni non assoggettate, né assoggettabili, al sistema costituzionale ordinario delle norme e degli atti[18]. Con l'istituzione della "protezione civile" si è inteso, infatti, come è stato detto, costruire un modello stabile di pianificazione

---

concetti, Milano, 2007, 253.

[16] In particolare, si pensi al d.l. n. 625/1979, conv. in legge n. 15/1980.

[17] Per tutti, in tal senso, F. S. Severi, *L'attività di soccorso alle popolazioni terremotate del Friuli,* in *Le Regioni*, 1976, 1024 ss.

[18] La disciplina dello stato di emergenza, ovvero delle "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" (art. 2, c. I, lett. c, l. 4 febbraio 1992, n. 225 e ss. mm.), prevede infatti che al verificarsi di detti eventi, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti.

delle attività pubbliche del settore[19]. Da ciò dottrina[20] e giurisprudenza[21] hanno tratto argomenti per ricostruire l'emergenza come una tecnica "alternativa" o "sostitutiva" per l'azione dei pubblici poteri in situazioni nelle quali l'esercizio di poteri formali sospensivi del sistema ordinario delle norme e degli atti potrebbe essere tanto frequente, o avere durata tale, da divenire pressoché indistinguibile da una deroga permanente.

---

[19] V., tra gli altri, M. Malo-F.S. Severi (a cura di), *Il servizio nazionale di protezione civile. L. 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, Torino, 1995; G. Meloni, *Commento agli artt. 107 e 108*, in G. Falcon (a cura di), *Funzioni statali, regionali e locali nell'attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, in *Le Regioni*, 1998, 819, ss, C. Meoli, *Protezione civile*, in *Dig. Disc. Pubbl*., XII, Torino, 1997, 130 ss.

[20] La questione delle "tecniche alternative" ha formato oggetto di ampio dibattito soprattutto all'estero, anche in relazione alle contingenze politiche. *Ex multis*, G. Camus, *L'Ètat de necessité en democratie*, Paris, 1965, spec. 411 ss.; H. Boldt, *Der Ausnahmezustand in historischer Perspektive*, in *Der Staat*, 1967, 409 ss.; A. Rossnagel, *Verfassungsänderung und Verfassungswandel in der Verfassungspraxis*, in Der Staat, 1983, 551 ss. In Italia, C. Fresa, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, 1981, 88 ss.

[21] Il trapasso dall'eccezionale necessità all'emergenza avviene per gradi, com'è facilmente constatabile anche nella giurisprudenza costituzionale. Solo l'emergenza come "condizione anomala e grave", può giustificare il prolungamento dei termini massimi di carcerazione preventiva disposta dalle leggi antiterrorismo, che altrimenti non avrebbero potuto uscire indenni da un giudizio di "ragionevolezza" (C. cost. 1 febbraio 1982, n. 15, in *Giur . cost*., 1982, 108 ss., con nota di A. Pace, Ragionevolezza abnorme o stato di emergenza?), così come sono le esigenze politiche e sociali ineludibili sottese all'azione della protezione civile a evitare la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 996 del 1970, segnatamente nella parte in cui consentiva agli organi statali straordinari di prevaricare l'autonomia delle regioni e delle amministrazioni locali (Corte cost., 28 dicembre 1971, n. 208, in *Giur. Cost*., 1971, 2319 ss. , con nota di F. Merusi, *Le catastrofi "ripartite", fino ad ancorare le leggi di emergenza ai principi fondamentali della solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost.* (cfr., ancora sent. n. 208/1971) o al diritto alla salute di cui all'art. 32 (Corte cost., sent. n. 4/1977.

Operazione niente affatto disprezzabile, in linea di principio, stante che, anche dal punto di vista etimologico, la necessità, specie se eccezionale, rimanda a qualcosa di inevitabile e di irresistibile, laddove l'emergenza sembra alludere piuttosto all'affiorare di situazioni che si caratterizzano per la loro peculiarità, reclamando in ragione di ciò un trattamento differenziato rispetto a quello stabilito dalle regole e dai principi della Costituzione formale. Diversi sono, d'altra parte, i fattori che, nel tempo, hanno congiurato e congiurano a far "emergere" una pluralità di posizioni rilevanti e di conflitti, che, sempre più spesso, conducono alla «determinazione o imposizione di un nuovo assetto di interessi rispetto a quello normalmente precostituito»[22]: dall'incremento delle situazioni di pericolo connesse alla tumultuosa crescita economica, scientifica e tecnologica, all'ampliamento delle attività e dei compiti che i pubblici poteri si assumono in ossequio ai principi costituzionali di eguaglianza e di solidarietà sociale[23], allo sviluppo delle teorie giuridiche del rischio, tutto contribuisce a delineare un mondo sempre più complesso e incerto[24], dove l'emergenza tende a perdere i caratteri dell'eccezionalità per entrare esplicitamente a far parte del corredo ordinamentale, *sub specie*, appunto, di "amministrazione del rischio" [25].

La ricostruzione dell'emergenza in termini di "tecnica alternativa" non è tuttavia esente da dubbi e perplessità, a partire dal suo duplice referente nella teoria delle norme e della sistematica degli atti, improntata a un criterio di normatività (*Sollen*), da un lato, e nel criterio di effettività politica e sociale (*Sein*), dall'altro[26]. Un'impossibile coesistenza

[22] Così, C. Marzuoli, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario Associazione dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2006, 10-11.

[23] Ai quali la stessa Corte costituzionale ha fatto più volte riferimento per legittimare giuridicamente l'emergenza.

[24] Beck, *La società del rischio*, trad. it., Roma, 2000; Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, trad. it., Bologna, 1999.

[25] Sul punto, cfr. F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio, Milano, 2005, 315 ss.*

[26] Sui profili di questa doppia paternità, cfr. V. Angiolini, *Necessità ed emergenza*, cit., 236 ss.

degli opposti, che, per un verso, confonde l'emergenza - quale situazione regolata da atti sottratti alle regole e ai principi dell'ordinamento normalmente vigente – con l'eccezionale necessità, per altro verso, in nome dell'effettività politica e sociale del diritto, la considera produttiva di atti dotati della medesima validità ed efficacia di quelli ordinari.

Al di là delle ambiguità teoriche, che precludono una convincente ricostruzione unitaria, tale concezione risulta però particolarmente insidiosa sotto il profilo pratico. Com'è stato giustamente osservato, «il pericolo più evidente è che, piuttosto di arginare e di attutire gli effetti dirompenti che potrebbero derivare dal diffondersi di sospensioni del sistema ordinario delle norme e degli atti, le leggi di emergenza divengano esse stesse uno strumento per smantellare le garanzie di ordine e di certezza affidate alla codificazione di regole e principi giuridici in norme ed atti»[27]… uno sguardo all'oggi, per quanto superficiale, basta a confermare la bontà dell'analisi, nonché la fondatezza del paventato pericolo.

3. Il prêt-à-porter istituzionale

Il fatto è che, rileggendo la necessità nel prisma dell'emergenza, il legislatore potrebbe facilmente derubricare l'eccezionale necessità, facendo rientrare nell'emergenza qualsiasi fine o interesse reputato meritevole, sulla base del suo libero apprezzamento, di un trattamento differenziato da quello ordinario.

Ciò che precisamente si è fatto con la dilatazione del (fatto) presupposto, reso sostanzialmente indeterminato dalla sostituzione del criterio dell'imprevedibilità con quello della pericolosità[28], in un crescendo di "allarmi" veri o presunti, fino all'estensione dei poteri straordinari pre-

[27] *Ibidem*.

[28] Mentre l'imprevedibilità costituisce pur sempre un indice di assimilabilità alle calamità naturali degli eventi di volta in volta considerati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992, la pericolosità "può protrarsi anche per un lungo periodo senza cagionare il fatto temuto" (A. Andronio, *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2004, 244 ss.

visti dall'art. 5, l. n. 225/1992, agli interventi all'estero di protezione civile «derivanti da calamità o eventi eccezionali», nonché ai "grandi eventi … diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza" (art. 5-bis, c. 5, d.l. n. 443/2001).

In tale contesto è infatti evidente che l'emergenza diventa una sorta di prêt-à-porter istituzionale, che poco o nulla potrebbe avere in comune con i caratteri della straordinarietà, dell'imprevedibilità e della provvisorietà, classicamente associati all'eccezionale necessità.

E non è finita, giacché alle emergenze derivanti da cause e fattori esterni all'amministrazione o da "grandi" eventi si sommano quelle causate da "consolidate disfunzioni degli apparati pubblici", sicché anche il quotidiano rapporto con gli immigrati o la routiniaria raccolta dei rifiuti diventano occasione di commissariamenti, sostituzioni, sospensioni, deroghe[29], per non dire della dichiarazione "preventiva" – o, come è stato detto, "ipotetica" [30]. - di grande evento, formula immaginifica adottata per l'Expo 2015, quando ancora mancava la decisione del Bureau International des Expositions (BIE) e si era in presenza della semplice candidatura del Comune di Milano quale sede della manifestazione.

La progressiva attrazione nell'orbita "protettiva" di una pluralità di casi, spesso del tutto estranei all'emergenza intesa come situazione estrema in cui «la pretesa qualificatoria dell'ordinamento giuridico si scontra con l'intrinseca imprevedibilità delle fattispecie»[31], sottraendo interi ambiti

[29] L'«emergenza rifiuti» e l'«emergenza immigrazione» sono gli esempi più vistosi di quella che Staiano definisce «emergenza stabilizzata». Cfr. S. Staiano, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata,* in *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali,* a cura di S. Staiano, Torino 2006, 659 ss. Sul punto, cfr. F. Gandini-A. Montagni, *La protezione civile,* Milano 2007, 56 ss. e, con ampi riferimenti alla prassi, cfr. A. Cardone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza del Governo,* in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio delle fonti*, Torino, 2006, 232 ss.

[30] Così, A. Roccella, *Milano in stato di eccezione*, in www.giustamm.it, n. 2-2010, a proposito del D.P.C.M. 30 agosto 2007, Dichiarazione di grande evento nella città di Milano relativa all' "Expo Universale 2015", in G.U. n. 211 dell'11 settembre 2007.

[31] Così G. Marazzita, *Le ordinanze di necessità dopo la l. n. 225 del 1992 (riflessioni*

materiali al parlamento e agli enti e (altri) organi ordinariamente preposti, comporta una serie di rilevantissimi effetti sul piano dei rapporti istituzionali, della teoria delle fonti, della tenuta generale del sistema.

Sotto il primo profilo, la dottrina non ha mancato di rilevare il generale spostamento del baricentro politico-normativo dal Parlamento verso il potere esecutivo[32] e la preoccupante deriva di un Paese governato non più da norme ma da situazioni: in questo quadro, l'uso abnorme delle ordinanze di protezione civile è un sintomo, forse il più grave, dell'erosione dello spazio costituzionalmente riservato alle Camere rappresentative. Ricorrendo ad esse, invece che al decreto-legge[33] o ad esse insieme al decreto-legge[34], il Governo, infatti, non solo esclude il Parlamento dalla (disciplina della) vicenda ma sottrae al Presidente delle Repubblica e al sindacato della Corte costituzionale ogni possibilità di intervento in materia, demandando, per giunta, a organi straordinari, a loro volta immuni da controlli, il compito di decidere con altre ordinanze[35]. Sennonché, la «destrutturazione della forma amministrativa del potere contingibile ed urgente», che arriva anche a sottrarne l'esercizio al controllo preventivo della Corte dei conti[36], tende a configura-

a margine di Corte cost. n. 127 del 1995), in *Giur. Cost*., 1996, 505 ss.

[32] Sul punto, recente, C. Pinelli, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 58, ma v., anche E. Albanesi-R. Zaccaria**,** *Le ordinanze di protezione civile «per l'attuazione» di decreti-legge*, cit.

[33] Cfr. G. Marazzita, *op. cit*., 515-518.

[34]Come è accaduto per i tre decreti legge adottati sulla base delle dichiarazioni dello stato di emergenza relative allo smaltimento dei rifiuti in Campania e al terremoto in Abruzzo.

[35]V., sul punto, G.U. Rescigno, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost*., 1995, 2189.

[36] Secondo quanto previsto dall'art. 14 del d.l. 23 maggio 2008, n. 90, l'art. 5 della l. n. 225 del 1992 nonché l'art. 5-*bis* del d.l. n. 343 del 2001 (ovvero l'articolo che prevede l'adozione delle ordinanze per la gestione dei «grandi eventi») «si interpretano nel senso che i provvedimenti adottati ai sensi delle predette

re un "sistema di diritto amministrativo parallelo a quello ordinario"[37], dove la compatibilità con la Costituzione delle ordinanze disciplinate dalla legge n. 225/1992, se non può essere esclusa a priori[38], neanche può trovare sufficiente fondamento "nel più generale potere attribuito all'amministrazione per la cura di un interesse pubblico"[39], né sul presupposto, tutto da dimostrare, che il "carattere pratico dell'interpretazione delle norme costituzionali, posta in essere dall'amministrazione, orienta comunque la decisione verso il provvedimento più adeguato, proporzionato e ragionevole"[40].

4. Governare (con) l'emergenza.

In questa luce, se si guarda ai riflessi sul fronte del riparto di funzioni e di competenze fra gli enti territoriali, si comprende come "situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, che reclamano la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, possano anche giustificare, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi statali straordinari suscettibili di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale"[41]. Peraltro, è appena il caso di osservare che, non solo il potere straordinario dev'essere "circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali"[42] ma anche che le esigenze che giustificano l'invasione della sfera di

disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20».

[37] Sul punto, V. Ceruli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl*., 2007, 377.

[38] In tal senso, G. Marazzita, *Le ordinanze di necessità*, cit., 525, che fa risalire tale incompatibilità all'illegittimità costituzionale della legge.

[39] Così, A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergen*za, cit., 244.

[40] A. Cardone, *Le ordinanze di necessità*, cit., 254.

[41] Corte cost., sent. n. 39/2003. Ma v. anche, sent. n. 418/192; n. 617/1987; n. 208/1971:

[42] Corte cost., n. 127/1995.

competenza altrui non sottintendono affatto un monopolio statale del potere straordinario, potendo al contrario comportare spostamenti di funzioni e/o di compiti sia in senso ascendente che in senso discendente. Ciò significa che l'emergenza, come il **dovere di solidarietà** che legittimerebbe i poteri invasivi[43], non conosce distinzioni soggettive, spettando al complesso degli enti che compongono la Repubblica e non solo allo Stato, attraverso l'istituzione e il livello di governo più adeguato alla situazione, provvedere concretamente, onde evitare che, in nome della ripartizione delle catastrofi[44], si debba aspettare che l'acqua arrivi al primo piano per intervenire.

Naturalmente, dire che la competenza può essere superata in ragione dell'emergenza non significa abdicare ad ogni pretesa di coerenza sistematica. Da questo punto di vista, il minimo che si possa chiedere è, infatti, che prima di ricorrere agli strumenti *extra ordinem* - specie quando si tratti non di calamità ma di situazioni o eventi diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza - siano percorse tutte le strade ordinariamente segnate dall'ordinamento per far fronte a situazioni di tipo emergenziale, dall'intervento surrogatorio, nel caso di mancato rispetto di norme o di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza derivante da cause accidentali (art. 120, c. 2 della Cost.) alla nuova e più appropriata allocazione delle funzioni fra i diversi enti territoriali, secondo i criteri della sussidiarietà e

[43] "In presenza di catastrofi che commuovono la pubblica opinione, anche internazionale, reclamando la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, ivi compresi quelli di cui soltanto lo Stato è in grado di disporre, non vi è più luogo a sottili dosaggi di poteri ed a complicazioni di procedure, che potrebbero ritardare, se non addirittura compromettere, la tempestività e l'efficacia del soccorso, cui tutti devono animosamente cooperare, nell'adempimento di quei "doveri inderogabili di solidarietà... sociale" che l'art. 2 della Costituzione ha solennemente posto a base dell'ordinamento vigente e che non concernono i soli individui, ma incombono del pari sui gruppi organizzati e gli enti di qualsiasi specie" (Corte cost., sent. n. 208/1971).

[44] F. Merusi, *Le catastrofi "ripartite"*, cit., 2325-2326.

dell'adeguatezza, una volta accertato che il livello comunale non sia tecnicamente il più efficiente. Mentre, infatti, tali soluzioni sarebbero entrambe perfettamente conformi alla lettera e allo spirito della Costituzione, non altrettanto può dirsi per l'immediato ricorso agli strumenti emergenziali, talvolta strumentale più che alla puntuale ed efficace applicazione della legge – rispetto di standard, normative ambientali, disciplina degli appalti, etc. – «a differirne nel tempo l'applicazione e soprattutto ad attenuarne i rigori»[45].

In molti casi, si assiste infatti a una palese distorsione degli strumenti emergenziali, che non si preoccupa del riparto di competenze fra enti ed organi, scavalca i confini e reinterpreta le materie[46], trasformando il dover essere dell'ordinamento in un essere fondato sulla necessità, la sospensione, la deroga, l'eccezione, per arrivare - in luogo di governare l'emergenza e la paura talvolta a questa connessa – a governare "con" l'emergenza e "con" la paura, non essendovi altra forma di controllo sociale più efficace dello spettro di insicurezza che incombe sui controllati.

Il che – si badi - non equivale a negare l'esistenza dell'(in)sicurezza urbana e neanche il fatto che il tema abbia progressivamente assunto una sua connotazione specifica, a partire dai caratteri fisici delle città e dei quartieri – periferie/banlieue come luoghi di degrado ed emarginazione; struttura dei quartieri e degli edifici più o meno favorevole all'esclusione e alla separazione; incuria e mancanza di manutenzione dei beni pubblici – fino a quelli più "culturali" e sociali: anonimato e perdita del senso di appartenenza come elementi incentivanti la formazione di branchi o gangs contrapposte[47] -… significa, al contrario, che è sempre

[45] Cfr. F. Salvia, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in AIPDA, *Annuario 2005*, cit., 97.

[46] Sull'uso "disinvolto" dei poteri di ordinanza, v. G. Falcon, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in *Le Regioni*, n.3-4, giugno-agosto 2009, 447 ss.

[47] Sulla sicurezza come nozione plurale e sugli strumenti ordinamentali per garantirla, v., ancora attuale, A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, 2010.

più urgente affrontare il tema non secondo le suggestioni del momento ma sulla base di un paziente lavoro di conoscenza dei diversi territori e dei loro problemi in modo da rispondere agli stessi efficacemente, evitando inutili sovrapposizioni e secondo un approccio multidisciplinare e integrato di competenze diverse e convergenti.

Occorre, in altri termini, invertire il senso di marcia: non più il ricorso privilegiato agli strumenti di polizia e di controllo sociale quanto piuttosto la "normalizzazione" dell'emergenza, a partire dal disegno delle città, dei quartieri e degli edifici, l'ordinaria manutenzione della cosa pubblica, la prevenzione e la presenza "tranquilla" sul territorio … perché sicurezza significa, innanzitutto, inclusione, riconoscimento, senso di appartenenza.

5. Insicurezza e paura: l'antidoto della solidarietà

Di fronte ai fatti di questi giorni (i giorni del "Bataclan", l'undici settembre europeo) qualcuno è tornato ad evocare uno dei periodi più bui del nostro recente passato repubblicano, stabilendo una sorta di parallelo per invocare una legislazione speciale in grado di fronteggiare i fenomeni che preoccupano l'opinione pubblica. Chi frequenta oggi le grandi stazioni e, dopo aver attraversato la città in metropolitana, passa il controllo ai varchi (*gate* li chiama l'utente presunto *smart*), non può dirsi certo che basti il controllo dei biglietti all'ingresso per garantire la sicurezza dei viaggiatori e tuttavia non vuole, forse, neanche pensare che la militarizzazione del territorio sia la risposta giusta alla domanda: a quale quota di libertà siamo disposti a rinunciare in nome della sicurezza?

Di questo, infatti, si tratta ed è bene ricordare – specie a chi oggi invoca leggi speciali – che, in realtà, proprio l'esperienza dei cd. "anni di piombo" dimostra come la reazione sociale e civile del Paese alla strategia del terrore sia stata il vero e principale antidoto al dilagare della violenza, impedendo di sacrificare ad essa il patrimonio di diritti e libertà sanciti dalla Costituzione.

E se vi furono allora - come oggi – *opinion leader* ed intellettuali diversamente in campo (compresi quelli che si dichiaravano "né con lo Stato né con le BR"), non mancarono coloro – come Guido Rossa, il sindacalista che non esitò a denunciare i compagni fiancheggiatori dei terroristi – che opposero a quella violenza l'inerme forza della parola, della solidarietà, della collaborazione con le istituzioni democratiche, rivelatisi, alla fine, gli strumenti più efficaci per prosciugare l'acqua dello stagno nel quale nuota il pesce del terrorismo e dell'intolleranza.

La situazione odierna è, tuttavia, se possibile, ancora più complessa, dato che la trasformazione che ha riguardato lo stato di diritto, consentendo lo slittamento di tipo emergenziale – una nuova versione della "prefettocrazia" di Salvemini[48] - ha ormai coinvolto l'idea stessa di Stato stesso inteso come Stato nazionale. Ed è proprio la globalizzazione, con l'extraterritorialità dei flussi migratori, economici e finanziari a essere, di per sé, un'inesauribile fonte di insicurezza e paura[49].

Gli stati (nazionali) si mostrano, infatti, del tutto inadeguati a far fronte alla crescente disuguaglianza[50], alla spoliazione di interi territori e popolazioni e al risorgere di sentimenti e animosità di tipo etnico e religioso, cause non ultime della "emergenza", che – per la sua immediata visibilità ed esposizione mediatica – più preoccupa l'opinione pubblica, ovvero quella "migratoria"[51]. Mentre, infatti, le élites economiche, che decidono su tutto e non rispondono a nessuno, possono fare shopping di ordinamenti – collocare la sede della società in un Paese che ha la disciplina commerciale più favorevole; tenere i depositi bancari in un altro dove la tutela del segreto bancario è più forte; trasferire valute in quello dove il cambio è più rapido e i movimenti non sono tracciati; convogliare i profitti in capo a società *off shore* per avere la tassazione più bassa, etc. – fluttuando liberamente in uno spazio estraneo a ogni

---

[48] G. Salvemini, *Il collegio uninominale,* in Id., *Scritti vari* (1900-1957), Milano, 1978, 869.

[49] Z. Bauman. *Paura liquida*, 2006, trad. it., Roma-Bari, 2008, spec. 120 ss..

[50] Per tutti, L. Gallino, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma-Bari, 2000.

[51] Cfr. Z. Bauman. *Il disagio della postmodernità*, 2000, trad. it., Milano, 2002.

controllo politico, le persone radicate in un territorio (le classi medie e, naturalmente, i poveri) sono progressivamente private di ogni rete di protezione e lasciate a se stesse, prigioniere di paure vere e indotte[52].

Il punto è, infatti, che il peso delle preoccupazioni che affliggono le persone rileva, più che per le sue caratteristiche intrinseche, per l'ampiezza e l'intensità della comunicazione pubblica di cui è oggetto e così la paura per la propria incolumità personale – statisticamente oggi più infondata di un tempo e tuttavia politicamente e mediaticamente enfatizzata – prevale sull'effettiva insicurezza esistenziale, generata e aggravata dall'affievolirsi dei legami personali e dallo smantellamento delle garanzie predisposte dallo stato sociale. Così, come rilevato da molti studi di psicologia collettiva, facilmente la reazione di coloro che si ritrovano da soli a combattere contro la "paura" (*rectius*: le paure), si indirizza non contro le cause "vere" dell'insicurezza – spesso di tipo economico – ma verso gli anelli più deboli della catena sociale (poveri, migranti, extracomunitari, etc.) accusati di rubare il lavoro, accedere "a spese altrui" alle prestazioni sociali, insomma: vivere[53] e non mancano i partiti politici – per non dire le istituzioni - inclini a cavalcare il disagio piuttosto che adoperarsi per garantire la civile convivenza, smontare i conflitti e lavorare sul senso di comunità, come pure qualche volta e con successo è stato fatto: basti pensare alla straordinaria svolta impressa da Roosevelt alla politica americana (e non solo) della "grande depressione", con il "New Deal", a partire dall'efficacissimo slogan secondo cui "l'unica cosa di cui dobbiamo avere paura è la paura stessa"[54].

Da lì, il costituzionalismo contemporaneo ha preso spunto per inserire nel catalogo dei suoi principi fondanti la solidarietà, intesa come riconoscimento dei "diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità", cui si lega – dato il sinallagma del rapporto sociale - l'"adempimento dei doveri inderoga-

---

[52] Cfr. T. Judt, *Guasto è il mondo* (2010), trad. it. Roma-Bari, 2012.

[53] *Amplius*, Z. Bauman. *Paura liquida*, cit.

[54] F.D. Roosevelt, *Discorso di insediamento*, 4 marzo 1933.

bili", che rendono possibile l'effettivo esercizio degli stessi (sicurezza, salute, lavoro, abitazione, ma anche libertà di riunione, di culto, etc.).

Peraltro, lo scandalo quotidiano dell'ingiustizia e il sentimento di rischio e pericolo[55] che ne deriva sono lì a ricordarci che la rivoluzione promessa dalla (nostra) Costituzione continua ad essere, in realtà, una rivoluzione mancata.

Paradossalmente, mentre importanti istituzioni finanziarie e agenzie di rating internazionali[56] invitano le democrazie dell'Eurozona a sbarazzarsi delle loro Costituzioni, proponendo il passaggio, niente affatto neutrale, da un modello costituzionale pensato per la garanzia dell'eguaglianza e la tutela dei diritti (anche sociali) a un altro imperniato esclusivamente sulla logica del perseguimento di obiettivi di efficienza economica, proprio la stessa globalizzazione, causa di paure – dalle crisi ecologiche a quelle finanziarie fino al terrorismo internazionale - ci mette, una volta di più, di fronte alla semplice evidenza dell'interdipendenza, che implica – al di là delle previsioni e delle (in)attuazioni costituzionali - una "solidarietà di destino", dove la scelta è solo fra solidarietà di un'umanità comune e solidarietà di una reciproca distruzione[57].

Il che è quanto dire che, se l'insicurezza nasce dalla paura - e, in particolare, dalla paura dell'altro - solo la consapevolezza di un comune destino, cioè la solidarietà di un'umanità comune, potrà efficacemente curarla.

---

[55] Cfr. U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, ed. it., Bari, 2000.

[56] V., per tutte, J.P. Morgan, *The Euro area adjustment; about halfay there, "European economic research",* 28 marzo 2013.

[57] Secondo l'ammonimento di H. Arendt, cit. da Z. Bauman, *La società sotto assedio* (2002), trad. it., Roma-Bari, 2003, XXV.

BIBLIOGRAFIA

V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986;
Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, trad. it., Bologna, 1999;
Z. Bauman. *Paura liquida*, 2006, trad. it., Roma-Bari, 2008;
Beck, *La società del rischio*, trad. it., Roma, 2000;
T. Judt, *Guasto è il mondo* (2010), trad. it. Roma-Bari, 2012;
A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, 2010
S. Romano, *Sui decreti-legge e di stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria*, ora in *Scritti minori*, Milano, 1950, I;
F.D. Roosevelt, *Discorso di insediamento*, 4 marzo 1933.
C. Schmitt, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità,* in Id., *Le categorie del Poitico*, trad. it., Bologna, 1972;
J.P. Morgan, *The Euro area adjustment; about halfay there, "European economic research",* 28 marzo 2013.

FABRIZIO CRISTALLI

Direttore Generale Sicurezza, Protezione Civile e Immigrazione
Regione Lombardia

Abstract

Il saggio propone una innovativa organizzazione e una particolare modalità di intervento della Polizia locale sulle problematiche di sicurezza urbana. Gli esiti di tale proposta derivano dall'attività di una ricerca-azione, svolta nel corso del 2015, la quale ha permesso l'elaborazione di un nuovo approccio e risoluzione alle problematiche di insicurezza.

Un elemento fondamentale per l'impostazione organizzativa di un comando di polizia locale che opera a vantaggio della sicurezza urbana è la trasversalità rispetto alle competenze e le possibili interazioni con gli altri soggetti della pubblica amministrazione e con altre organizzazioni dei territori. Valorizzando l'esperienza della "prossimità" propria delle polizie locali e riproponendo i dati e gli strumenti a loro consueti si ha modo di pianificare e attivare un servizio con i seguenti elementi:

• ambito e finalità del progetto; • dati e considerazioni svolte sul campo; • soggetti coinvolti e ruoli; • strategie di proposta e modalità di promozione del progetto; • contenuti minimi del programma delle azioni previste; • monitoraggio in itinere ed ex post.

In coerenza con la metodologia del problem solving, l'organizzazione per obiettivi dovrà quindi articolarsi in cinque tappe conseguenti:

1 individuazione del problema 2 descrizione del problema; 3 passare "dal problema" alla "situazione problema"; 4 analizzare la "situazione problema"; 5 progettare e pianificare.

L'organizzazione di un comando che assicuri interventi di sicurezza urbana sul proprio territorio deve mirare ad un nucleo fortemente specializzato costruito insieme, a servizio, della cittadinanza.

Keywords

Mappare il territorio, valorizzare la dimensione interculturale, approcciarsi in modo multidimensionale ai problemi, aggiornare le competenze attraverso la formazione.

LE POLIZIE LOCALI ED I NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI PER LA SICUREZZA URBANA

Il settore della Polizia Locale in questi anni è profondamente mutato. Si è passati da una Polizia Locale impegnata in settori specialistici quale quello stradale ad un approccio professionale al tema della prossimità.

Non vi è omogeneità comportamentale da parte del settore poiché le Polizie Locali dipendono funzionalmente dai Sindaci e la sensibilità al tema è diversificata. Regione Lombardia ha comunque portato avanti da sempre la tematica attraverso la sua attività di legiferazione e coordinamento. Una Polizia Locale ha necessità di approfondire, per lavorare in questa società a livelli di efficienza, il proprio ruolo attraverso atteggiamenti multidimensionali.

È il nuovo attore vicino alla cittadinanza e molto può fare per il benessere e la vivibilità. Un esempio di azione di questo nuovo modo di operare e della necessaria sensibilità è dato dal progetto POL.INTEGRA – Polizia e Operatori Locali per l'INTEGRAzione, realizzata con il coinvolgimento diretto di operatori di cinque Comandi di Polizia locale del territorio lombardo, progetto sviluppato tra novembre 2014 e giugno 2015.

Gli esiti dell'attività di ricerca-azione hanno permesso di elaborare una nuova proposta di approccio, di organizzazione e conseguentemente di intervento della Polizia locale, in collaborazione con altri servizi comunali, alle problematiche di sicurezza urbana in particolare derivanti dalla presenza di migranti sul territorio.

L'impostazione organizzativa per un comando di polizia locale, che qui di seguito viene illustrata impone una riflessione più di carattere trasversale intorno alle competenze e alle strategie che sollecitano oggi i Comandi di Polizia locale e le interazioni con altri soggetti della pubblica amministrazione e con altre organizzazioni dei territori. Si elencano di seguito le principali esigenze/sollecitazioni che hanno permesso l'elaborazione del modello:

1. Esigenza di rafforzare e coordinare le azioni di controllo - Oggi le Polizie locali, nella loro funzione specifica di controllo del territorio e nell'interazione con contesti e persone di nazionalità e culture differenti, incontrano problematiche di natura sociale, economica e culturale che necessitano un rafforzamento delle azioni di sicurezza e controllo del territorio.

2. Esigenza di valorizzare la dimensione promozionale e interculturale - Oltre al rafforzamento delle esigenze di controllo, è necessario promuovere l'opportunità per le istituzioni coinvolte nella organizzazione e coordinamento, di promuovere processi caratterizzati da dimensioni di accoglienza e scambio interculturale.

3. Multidimensionalità dei problemi - Ciò detto, il pluralismo sociale e culturale che attraversa ormai i contesti sociali di vita e di interazione, rende sempre più evidente le caratteristiche di multidimensionalità e multifattorialità dei problemi che attraversano i territori. Integrare sguardi, conoscenze e competenze tra professionisti e istituzioni diventa quanto più necessario per individuare strategie di intervento efficaci e coerenti con la dimensione interculturale insita nell'evento stesso.

4. Aggiornamento delle competenze - I Comandi sono chiamati a far fronte a situazioni multiproblematiche in cui il fattore culturale è centrale e qualificante, seppur non esclusivo. Sostenere processi di ricerca e di formazione diventa quindi necessario per garantire un aggiornamento delle competenze stesse del profilo dell'Agente.

5. In sintesi si propongono i punti e le considerazioni che a breve saranno esposte e che sono il bagaglio delle nozioni interdisciplinari acquisite durante l'esperienza diretta di Comandante e le conclusioni della progettualità citata. Quanto segue focalizza i punti per un possibile modello di approccio e conseguentemente organizzativo per un

progetto di sicurezza urbana diretto alla prevenzione o riduzione di un di disordine urbano subito/percepito dal territorio di riferimento.

- Fare sintesi delle istanze di amministratori o gruppi di pressione locali per convergere le risorse date e su possibili interventi realizzabili a medio termine;
- Gestire le competenze presenti nel gruppo (si opera con le risorse a disposizione) per esaltare le sinergie e consolidare le professionalità presenti;
- Determinare e delimitare i problemi di insicurezza per predisporre poi interventi finalizzati alla risoluzione/contenimento inquadrandone comunque le origini e le ricadute in una situazione problematica più complessa ed estesa (quale è quella dell'insicurezza urbana);
- Conoscere il territorio di riferimento attraverso una mappatura dei possibili attori e soggetti pubblici e privati attivabili nella condivisione degli obiettivi progettuali;
- Introdurre modelli e tecniche di valutazione dei progetti integrando in ogni sua fase progettuale elementi di valutazione (proattiva, di processo, di monitoraggio, di impatto).

Valorizzando l'esperienza della polizia di prossimità propria delle polizie locali e riproponendo i dati e gli strumenti a loro consueti (dati statistici acquisibili dalle anagrafi, struttura organizzativa degli enti locali derivante dal testo unico enti locali, normativa di specie per le polizie locali) si avrà modo di pianificare un progetto con i seguenti contenuti minimi:

- Ambito e finalità del progetto;
- Dati (analisi quantitativa) e considerazioni svolte sul campo (analisi qualitativa);
- Soggetti coinvolti e ruoli;
- Strategie di proposta e modalità di promozione del progetto;
- Contenuti minimi del programma delle azioni previste;
- Monitoraggio in itinere ed ex post.

In coerenza con la metodologia del problem solving, l'organizzazione per obiettivi dovrà quindi articolarsi in quattro tappe conseguenti:

- Individuazione del problema ovvero qual è la situazione problematica?
- Descrizione del problema ovvero a rispondere alla domanda: "Per chi e in che termini è un problema?". Nello specifico, si tratta di individuare i molteplici "descrittori" (esposti a breve) che delineano appunto il problema assumendo la posizione e lo sguardo dei molti e diversi attori e soggetti coinvolti nel problema.
- Analizzare il problema significa passare "dal problema" alla "situazione problema", riconoscere che un problema, se è sociale, è complesso, e quindi contiene e richiama altri problemi che concorrono a descrivere e individuare più che un problema, una "situazione problema" che contiene in sé problemi di ordine e origine differenti, tra loro connessi. Analizzare una "situazione problema" significa articolare i problemi, connetterli e gerarchizzarli, arrivando a comporre quello che è l'albero dei problemi e che evidenza i tanti livelli e le tanti parti che compongono una "situazione problema".
- Progettare ovvero la fase in cui individuare, analizzando anche gli interventi già realizzati nel passato e la loro efficacia, le strategie di intervento, le strade cioè per affrontare la "situazione problema" individuata, senza confondere però le strategie con le attività. Le strategie indicano il "come" intervenire, le condizioni che devono caratterizzare in modo trasversale le attività; non a caso, la definizione delle strategie precede la programmazione delle attività. Nell'individuazione delle strategie, è importante anche soffermarsi sui fattori di sviluppo che si prevede possano sostenere le strategie di intervento ipotizzate e i fattori di ostacolo che si immagina intervengano nel limitare l'efficacia delle strategie individuate.

I comandi di polizia locale nel caso debbano affrontare problemi di sicurezza urbana in una società plurale e multietnica debbono affron-

tarla con una visione a 360° gradi e con la dovuta attenzione. Di seguito si suggeriscono alcuni punti di sollecitazione (potenzialmente destabilizzante per la consueta organizzazione operativa):

- una logica trasformativa volta a ricercare una maggiore sostenibilità, più che la risoluzione e l'eliminazione del problema;
- interagendo, attivando e connettendo soggetti diversi, con competenze e posizionamenti differenti e complementari;
- individuando una logica, una strategia progettuale (per problemi), più che singole e separate attività e azioni risolutive;
- adottando una prospettiva sociale, che non significa assumere la prospettiva del servizio sociale, ma che significa assumere le dinamiche sociali come campo imprescindibile del proprio intervento.

Un serio approccio ai problemi di sicurezza urbana deve sviluppare un percorso che eviti ogni "lettura semplificata" dell'esistente. Di seguito si espongono sinteticamente 5 coppie dialettiche, per sollecitare l'iniziale analisi alle problematiche:

1. approfondita conoscenza del fenomeno vs scarsa conoscenza del fenomeno;
2. pregiudizi e stereotipi vs sguardo critico;
3. problemi in quanto reati gravi vs problemi in quanto creano allarme sociale;
4. approccio securitario vs approccio garanzia e difesa diritti di tutti;
5. interventi emergenziali vs interventi strategici. Un esercizio utile per approcciarsi ad ogni problema di sicurezza urbana.

La ***PRIMA COPPIA DIALETTICA***: approfondita conoscenza del fenomeno vs scarsa conoscenza del fenomeno. Idealmente l'estremo "approfondita conoscenza" si riferisce a un livello elevato di comprensione del fenomeno affrontato non solo nelle sue manifestazioni esterne

(quando avviene, dove, chi coinvolge) ma anche delle sue cause, delle sue origini, degli ulteriori problemi a esso connessi. Questo estremo comprende anche l'essere a conoscenza di altre esperienze nell'affrontare lo stesso fenomeno, delle buone pratiche realizzate e delle strategie rivelatesi, invece, fallimentari. Sempre a tale estremo è possibile ricondurre l'avere un network di altri soggetti – istituzionali e non - con i quali lavorare in rete in maniera efficace. Un esempio, usando la "situazione problema" prostituzione, potrebbe essere così descritto: l'intervistato, oltre ad avere un quadro chiaro e costantemente aggiornato relativo alla presenza di prostitute sul proprio territorio (quante sono, dove, in quali orari...), conosce le cause di tale presenza, per esempio la presenza di una rete di criminali che sfruttano le donne in strada. Conosce il paese di provenienza delle donne, le modalità con le quali sono arruolate e quindi arrivano in Italia e come vivono nel nostro paese. Conosce anche altri fenomeni a questo correlati, quali lo spaccio di sostanze stupefacenti. Sempre nell'ambito di tale polo concettuale l'intervistato ha una rete di associazioni e servizi sociali con i quali lavora in raccordo e in maniera sistematica. Conosce interventi messi in atto in altri Comuni e i risultati che questi hanno portato. Tale esempio costituisce un modello di completa e approfondita conoscenza della "situazione problema" con la quale ci si trova a intervenire.

All'estremo opposto collochiamo, invece, una "scarsa conoscenza", riferibile all'essere in possesso di informazioni limitate e circostanziate del fenomeno e che non sono state in alcun modo rielaborate o approfondite. Utilizzando sempre il caso della prostituzione, tale estremo si riferisce al possesso di dati relativi al numero di prostitute presenti sul territorio, la loro nazionalità (grazie a interventi di identificazione), il luogo e le fasce orarie in cui tale attività viene praticata. Questa serie di elementi, seppur importanti, in sé non sono in grado di fornire un quadro esauriente per interventi efficaci e basati su una corretta conoscenza del fenomeno. Si tratta quindi di una conoscenza estremamente parziale.

La ***SECONDA COPPIA DIALETTICA*** che vuole sollecitare l'approccio a nuovi modelli organizzativi per la Sicurezza urbana è "Pregiudizio/ Stereotipo". È opportuno in primo luogo dare una definizione di questi due termini. Il pregiudizio consiste in un atteggiamento, spesso negativo, nei confronti di un intero gruppo sociale; tale atteggiamento non poggia su elementi di fatto. Fare esclusivamente riferimento a categorie predefinite significa ignorare l'esperienza diretta che, se positiva, viene considerata solo come "un'eccezione che conferma la regola". Lo stereotipo, invece, rappresenta l'associazione rigida tra l'appartenenza a un determinato gruppo sociale e una sua specifica caratteristica, per esempio un comportamento o una qualità. Pensare in base a stereotipi significa creare un legame immediato fra l'appartenenza a un gruppo e il possesso di determinati tratti, senza tenere conto che quelli ritenuti tipici di un determinato gruppo non sono riscontrabili in uguale misura in tutti i suoi appartenenti. Mentre il pregiudizio si riferisce a una valutazione negativa di un intero gruppo, lo stereotipo consiste nell'attribuzione rigida di una caratteristica all'intero gruppo.

Una delle forme più caratteristiche e ricorrenti nell'intervento riorganizzativo è quello di sgretolare le c.d. categorie dei gruppi sociali differenziati, stratificati, di diversa origine e condizione giuridica tipica di questi tempi che per comodità compone gli individui in una irriducibile etichettatura collettiva. Opposto a tale polo, troviamo una lettura critica e senza pregiudizi dei gruppi stranieri o delle minoranze etniche: tali approcci esulano da letture semplicistiche e sono spesso in grado di identificare puntualmente le differenze esistenti non solo tra i vari gruppi ma anche tra i membri di un medesimo gruppo. Le necessità operative di una organizzazione quale è quella della Polizia locale, "braccio operativo" di un ente locale deve mantenere le giuste distanze con uno sguardo che si avvicinano più a un polo piuttosto che al suo opposto in rapporto al tipo di intervento. Identificare e analizzare tale aspetto è di rilievo in quanto influenza la definizione di una "situazione problema" e anche i successivi interventi. La corrispondenza tra appartenenza

a gruppo etnico e attività illecita anche se ha in alcuni casi evidenze statistiche utili all'approccio operativo è fuorviante. Si rivendica qui lo sforzo che solo letture più fini e approfondite possono invece svelare le possibilità, opportunità e network che alimentano tale etnicizzazione. L'etnicizzazione di alcuni reati o violazioni è quindi dettata non tanto dalle caratteristiche di un gruppo, quanto dalle opportunità (o non opportunità) che quel gruppo si trova a esperire in un determinato contesto e in uno specifico momento.

La ***TERZA COPPIA DIALETTICA***: problemi in quanto reati gravi vs problemi in quanto creano allarme sociale.

La polizia locale spesso deve rispondere ad una cittadinanza insicura a causa di una determinata situazione e paradossalmente reati gravi non generano allarme nei cittadini, mentre situazioni che non violano alcun regolamento o normativa generano timori e segnalazioni ripetute. Gli assembramenti di stranieri di fronte o all'interno di esercizi commerciali sono un esempio di situazione che desta timori e sospetti in una parte della cittadinanza, che portano a segnalazioni alla Polizia affinché quest'ultima intervenga, anche laddove non vi sono motivi per intervenire (es. assenza di risse, disturbo, ubriachezza molesta). Altro caso emblematico è la presenza di Rom in luoghi pubblici: la sola presenza di Rom ai giardini pubblici induce la cittadinanza a richiedere un intervento immediato delle forze dell'ordine, senza che vi sia alcun estremo per farlo. Questi due esempi si riferiscono a situazioni definite come problematiche sulla base della percezione della cittadinanza. Paradossalmente la presenza di reati non suscita nei cittadini la stessa reazione: i cittadini infatti percepiscono la presenza e le azioni (più o meno illecite) degli stranieri in maniera differente sulla base dei gruppi di appartenenza di questi ultimi. Mentre nei confronti di alcuni gruppi, anche in totale assenza di reati, la tolleranza è nulla (caso emblematico i Rom), nei confronti di altri gruppi la predisposizione è diametralmente opposta. Anche di fronte a reati, i

cittadini si oppongono alla Polizia locale a difesa dei cittadini stranieri. Caso emblematico sono gli interventi della Polizia locale per fermare la vendita di merce contraffatta da parte di cittadini senegalese nelle zone centrali di Milano. Nonostante si tratti di un reato (contraffazione di merce), in questo caso la Polizia si è trovata a fronteggiare, nel corso di tali azioni, le accorate proteste di alcuni cittadini che intervenivano a favore dei senegalesi. Questi casi mettono in luce quanto la percezione della cittadinanza nei confronti di un determinato gruppo o fenomeno giochi un ruolo centrale nelle attività della Polizia locale e nelle scelte delle Amministrazioni di intervenire con più o meno zelo nei confronti di specifiche situazioni.

La ***QUARTA COPPIA DIALETTICA***: approccio securitario vs approccio garanzia e difesa diritti di tutti

Immaginando idealmente un continuum, con le altre coppie dialettiche l'approccio "securitario" e l'altro di "garanzia dei diritti" , tra loro antitetici, rappresentano i due poli estremi. Un estremo è rappresentato da un approccio che è inteso esclusivamente a rassicurare la popolazione nell'immediato, con azioni visibili e di facile consenso (anche al di là dell'esistenza di reati).

Spesso si tratta di azioni dai risultati controproducenti rispetto allo stesso fenomeno che si vuole combattere ma sono volti a creare nella cittadinanza la sensazione che "si sta facendo qualcosa". Gli stessi qui non vengono valutati completamente negativi . Si pensi a interventi che semplicemente "spostano" i problemi da un territorio a un altro (es. prostituzione) o altri che provocano, nel lungo periodo, a ulteriori problemi di sicurezza urbana (es. sgomberi di grossi accampamenti Rom senza soluzioni di inclusione sociale e/o interventi paralleli).

Al lato opposto, troviamo invece approcci che pongono come priorità non solo la sicurezza del territorio ma anche i diritti dei più vulnerabili (es. recupero delle donne dalla prostituzione, es. prevenzione della violenza sulle donne).

L'***ULTIMA COPPIA DIALETTICA*** ovvero interventi emergenziali vs interventi strategici mette in evidenza modalità di azione e intervento della Polizia locale tra i seguenti poli opposti. Un estremo è rappresentato idealmente da interventi inefficaci, dispendiosi ma di grande impatto sulla cittadinanza. Quest'ultima si sente in tal modo rassicurata e trova così risposta a una propria percezione di insicurezza. Tali interventi tuttavia non sono in grado di condurre a una risoluzione vera e propria del problema.

Tendono a renderlo meno visibile, a spostarlo o a sospenderlo temporaneamente come alcuni esempi. Un caso "classico" è riferibile agli sgomberi di insediamenti di Rom, la cui presenza sul territorio è fonte di grande inquietudine da parte della cittadinanza. Le azioni messe in atto, sebbene siano in grado di raccogliere grandi consensi, si rivelano talora inutili. E in altri casi persino controproducenti !.

L'esercizio delle coppie dialettiche permette di leggere e analizzare gli elementi di una problematica mantenendo quelle differenze e sfumature di approcci, utili a costruire un intervento il più efficace possibile a risorse date. In sintesi nessuna di esse infatti può rientrare nei poli estremi dei cinque continuum presentati, ma via via che l'analisi si approfondisce la lettura si colloca tra di essi avvicinandosi, di volta in volta, più a un estremo rispetto a un altro.

Attraverso questa lavoro prodromico e mai preconfezionato come modalità di intervento si costruisce la "situazione problema" che spesso comporta fattori complessi e concatenati. Un esempio emblematico riguarda un caso di occupazione abusiva a sua volta legata a fenomeni di spaccio. Tale situazione, inoltre, comportava un disturbo del vicinato che, quindi, richiedeva un intervento della Polizia locale. Ma lo stesso era strettamente correlato allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina e allo sfruttamento del lavoro nero. A ciò si aggiungono situazioni di sovraffollamento, problemi igienico-sanitari, ecc. Questo esempio mostra la multidimensionalità delle situazioni con le quali la Polizia locale si trova quotidianamente a far fronte e la necessità di

adottare strategie ad ampio raggio capaci di produrre effetti non solo nell'immediato, ma anche nel lungo periodo. Ciò, come mostrano alcune esperienze positive, è possibile solo se si attuano interventi strategici, di lunga durata e in sinergia anche con altri soggetti del territorio.

E spesso gli interventi di grande visibilità si mostrano invece inefficaci sebbene siano quelli in grado di raccogliere maggiori consensi nella cittadinanza. Come sopra esplicitato, la percezione di insicurezza della cittadinanza è spesso slegata alla pericolosità o alla natura dei fenomeni (es. reato o non reato). In taluni casi si tratta di percezioni alimentate dagli stessi media o da alcune forze politiche.

Si registra al tempo stesso, in alcune situazioni, una difficoltà a mettere in campo azioni efficaci riconducibili a differenti cause: in alcuni casi infatti si tratta di dare risposte alle esigenze delle Amministrazioni che non sempre hanno una vera strategia nei confronti di specifici problemi del territorio, quanto piuttosto tendono a rassicurare una cittadinanza spaventata.

Ciò a discapito di interventi di ampio respiro capaci di garantire la sicurezza del territorio stesso. In altri casi si registrano difficoltà di coordinamento istituzionale tra le varie Forze dell'Ordine che provoca un dispendio di energie e una minore efficacia degli interventi messi in atto. Inoltre si segnala la difficoltà ad accedere ad alcune banche dati, strumento in taluni casi centrale per potere intervenire.

È quindi necessario operare anche con gli amministratori per evidenziare la difficoltà generalizzato da parte della Polizia locale rispetto alle possibilità di intervento e all'efficacia di operazioni eclatanti (indubbiamente necessarie) ma spot e slegate da un quadro organico di interventi.

Paradigmatico è il nuovo lavoro di riorganizzazione che deve intraprendere il servizio di Polizia locale a seguito "dell'evento immigrazione" sul nostro tessuto sociale. Lo stesso ha cambiato il volto del nostro Paese a partire dagli anni Ottanta, ha inciso sulla stessa attività della Polizia locale, sulle sue priorità e sulle percezioni di insicurezza

urbana della cittadinanza. Ha reso necessarie nuove strategie di intervento, in rete con gli altri attori del territorio i quali sono portatori di competenze complementari rispetto alla Polizia stessa.

L'arrivo di nuovi gruppi ha fatto nascere nuovi nuclei (es. nucleo che a Milano da anni si occupa di sgomberi) e imposto nuove modalità lavorative. Emblematico è inoltre il caso del contrasto al lavoro nero: la maggior parte dei lavoratori sfruttati e in nero sono stranieri. Questo ha modificato le modalità operative e ha posto nuove sfide. Tra queste ultime si annoverano le difficoltà di comunicazione con alcuni gruppi di stranieri quali quelli di origine cinese:

I tipi di problemi con i quali la Polizia locale si trova a lavorare quotidianamente sono di varia natura (culturali, organizzativi, tecnici, reati...), complessi e, come sopra richiamato, concatenati tra di loro. Ciò richiede quindi un costante aggiornamento e formazione del personale della Polizia locale e, al tempo stesso, approfondimenti continui sulle modalità e le strategie di intervento al fine di rendere il lavoro sul territorio sempre più efficace ed effettivo.

L'approccio ad un problema concreto ci permette ora di sviluppare la nuova modellizzazione organizzativa per la Sicurezza urbana in un servizio di polizia locale.

PROBLEMA

La Situazione problema è un assembramento di cittadini di origine straniera in prossimità di un pubblico esercizio (bar) gestito da cittadini di nazionalità cinese e situato in Largo Gelsomini (quartiere periferico della zona 6 del decentramento) a Milano.

DESCRITTORI

Come primo passaggio, si elencano alcuni "descrittori" che descrivono appunto la "situazione problema" nelle sue dimensioni e aspetti più immediati, maggiormente "condivisi" e riportati anche dagli abitanti e da altri professionisti e attori che abitano quel territorio:

• i cittadini residenti lamentano schiamazzi, degrado, timori per la propria incolumità, ubriachezza molto diffusa, risse, spaccio di sostanze stupefacenti;
• nel corso dei mesi, sono stati presentati numerosi esposti e sono stati realizzati ripetuti interventi da parte delle forze dell'ordine;
• l'esercizio pubblico è situato in una zona periferica di Milano densamente popolata, caratterizzata da edifici di edilizia popolare e in condizioni di degrado abitativo e ambientale;
• tra gli abitanti del quartiere c'è un alto tasso di disoccupazione, vivono molti anziani soli e c'è una criminalità diffusa anche tra i residenti;
• gli edifici di edilizia popolare sono in stato di abbandono, ci sono occupazioni abusive, c'è una percentuale significativa di persone di origine straniera che abitano nel quartiere;
• nel locale individuato, ma non solo lì, ci sono video giochi d'azzardo, l'esercizio pubblico intorno al quale si registrano gli assembramenti non rispetta gli orari di chiusura e tra i suoi avventori si registra la presenza di pregiudicati;
• nel quartiere c'è un pregiudizio diffuso verso gli stranieri e le differenze culturali.

L'ALBERO DEI PROBLEMI.

Partendo dai descrittori, si declinano le cause generatrici della "situazione problema", elaborando anche delle connessioni e delle gerarchizzazioni tra le stesse e producendo "l'albero dei problemi", una matrice ad albero che offre una rappresentazione, anche grafica, maggiormente composita delle diverse dimensioni che concorrono a comporre la "situazione problema".

È utile l'analisi della "situazione problema" con una matrice ad albero:

ASSEMBRAMENTI DI CITTADINI STRANIERI dentro e fuori un pubblico esercizio, percepito dagli abitanti come luogo **NON SICURO** o situazione a rischio.

ASSEMBRAMENTI SU PUBBLICA VIA GENERANO INTRALCIO ALLA CIRCOLAZIONE

- Scarsa disponibilità di spazi privati (casa) per la socializzazione. Precarietà.
  - Situazione di subaffitto e occupazioni abusive negli edifici Aler.
- Elevato numero di persone che non lavorano e stazionano davanti al bar.
  - Disoccupazione diffusa.
- Assenza di luoghi alternativi al bar per socializzare e aggregarsi.

PERCEZIONE DI INSICUREZZA DA PARTE DEGLI ABITANTI

- Pregiudizi culturali verso gli stranieri e loro forme differenti di socialità.
  - Scarsa conoscenza e frequentazione tra autoctoni e cittadini di origine straniera.
- Aumento schiamazzi e persone ubriache.
  - Consumo (e abuso) di alcolici.
  - Video giochi d'azzardo.
  - Scarso controllo dell'esercizio pubblico.
- Percezione di abbandono dei cittadini del quartiere delle istituzioni.
  - Situazione di degrado delle case di edilizia popolare intorno all'esercizio.

ANALISI DEL PROBLEMA

La "situazione problema" e l'albero dei problemi sono stati quindi analizzati anche con altri interlocutori e soggetti che, in territori differenti e con competenze o appartenenze organizzative eterogenee, hanno negli anni interagito con "situazione problema" simili. Si è così potuto ampliare la descrizione e analisi del problema, articolando maggiormente le cause generatrici. Di seguito riportiamo una sintesi delle analisi e dei temi di riflessione che hanno attraversato questa fase.

Spesso i gruppi sono percepiti come "stranieri" non tanto e non solo per il diverso paese di origine e provenienza, quanto per "l'estraneità" dei comportamenti, delle abitudini, delle modalità di abitare gli spazi pubblici che questi gruppi agiscono. Gli stranieri sono percepiti come "estranei, stranieri, minacciosi" non tanto per la presenza evidente, nei loro comportamenti, di illeciti o reati, ma perché "non rispettosi della cultura italiana". "I cittadini italiani non si sentono più a casa loro" e percepiscono come "stranieri, estranei" chi ha abitudini e modalità di vivere differenti.

I residenti attribuiscono la responsabilità del degrado del quartiere agli stranieri, siano essi i cinesi gestori del bar e degli altri esercizi commerciali, siano essi stranieri che frequentano il bar e gli altri locali. Ciò nonostante, lo scarso senso civico, lo scarso rispetto dell'ambiente e degli spazi pubblici sono comportamenti e stili di vita oggi riconoscibili tanto negli stranieri, quanto negli autoctoni. Diversi interlocutori hanno evidenziato come, in assenza di evidenti illeciti o reati, ripetute e continuative azioni di controllo e identificazione abbiano una efficacia limitata perché "le persone continuavano ad esserci senza fare nulla di grave: parlavano, stavano sulle panchine bevendo una birra". Ciò nonostante, è molto presente, nella cittadinanza, l'idea che "identificando tutti, il problema si risolve". Alcune azioni adottate di controllo degli avventori dell'esercizio pubblico e di segnalazione al Prefetto di situazioni di irregolarità o di presenza di pregiudicati tra gli avventori, hanno portato alla chiusura dell'esercizio per una settimana. Questa chiusura, malgrado non abbia risolto il problema perché alla riapertura dell'e-

sercizio "tutto è tornato come prima", ha però generato "soddisfazione" nella cittadinanza (gli abitanti preoccupati si sono sentiti ascoltati e protetti) e ha permesso di sostenere e promuovere fiducia tra gli autoctoni e le istituzioni del territorio.

CONTESTO DELL'INTERVENTO

In città come Milano, ma anche in città di medie dimensioni, non è realistico (oltre che impossibile in termini di risorse disponibili) pensare che la Polizia locale presidi ogni via e ogni piazza della città (territorio, i quartieri, le zone hanno dimensioni ampissime), mentre è necessario conoscere e presidiare "i punti caldi". In molte parti delle zone, dei quartieri, "le cose vanno da sé e il sistema di relazioni si autoregola in modo soddisfacente. L'obiettivo è capire dove le cose non vanno e stare lì, non stare ovunque".

Le strategie privative ("tolgo la panchina per evitare che le persone ci si siedano", "chiudo la fontanella per evitare assembramenti vicino alla fontanella o nel parco"...) non si sono dimostrate nel tempo efficaci, non solo perché il problema si sposta, ma anche perché, eliminando un bene comune, si priva tutta la collettività di una risorsa.

È importante differenziare le azioni, anche alla luce delle competenze diverse presenti sul territorio, intervenendo tanto sugli avventori, quanto sugli esercizi commerciali (reprimendo il gioco illecito), quanto sugli irregolari, con azioni di polizia giudiziaria, ordinanze, azioni di dissuasione, controlli mirati e una buona integrazione tra Polizia locale e altre Forze dell'Ordine.

Emerge chiaramente che gli assembramenti fuori da un esercizio pubblico (nel caso preso in esame è via Gelsomini in Milano) sono rappresentativi di molte altre situazioni in altri luoghi. Ci sono alcuni luoghi che meglio di altri si predispongono ad ospitare certe situazioni "a rischio di scivolamento, ma non necessariamente illegali".

È possibile individuare alcune concause o fattori che partecipano o concorrono a far sì che questi luoghi diventino delle buone piattaforme

di situazioni a potenziale scivolamento: sono aree non isolate, visibili, affacciate su strada, e in cui sono collocate attività commerciali diverse e differenziate (attorno al bar ci sono altri esercizi commerciali: il call center, l'internet point…) e sono spazi dentro la città, non situate in aree troppo periferiche.

Gli assembramenti diventano "problema" perché c'è un livello di sensibilità e attivazione forte della comunità locale ospitante. Proprio per questo, è importante far sì che la comunità ospitante diventi soggetto collaborativo. A volte, più che parlare con lo straniero, è più facile parlare con l'italiano che abita quel posto. È un gioco di relazioni. Paradossalmente, "per gli stranieri non sussiste alcun problema, il problema è per gli altri abitanti di quella area".

Potrebbe essere utile provare a leggere e comprendere i problemi dentro alla dinamica ospite/ospitante in una dinamica sociale di interazione che si caratterizza come gioco costante di avvertimenti e minacce, di sguardi, di studio reciproco. Ed anche lo straniero studia gli abitanti della zona, ne conosce le regole e spesso le piega e le usa a suo piacimento. Spesso la polizia locale deve rispondere a quesiti come: perché ci sono sempre stranieri negli assembramenti? Da un lato perché non siamo più noi italiani a fare gli assembramenti, a noi non interessa più l'assembramento, abbiamo dismesso lo stare in luoghi collettivi e difendiamo molto il luogo privato. Non ci piace più stare per strada. Le comunità invece, che non hanno spazio privato abbondante . Manca la casa e la loro casa è lo spazio esterno. Gli stranieri che creano assembramenti sono soggetti che hanno poco spazio privato e spesso "hanno un rapporto con le regole leggero, folcloristico, disinvolto".

Ma non è il loro essere stranieri che rende l'assembramento straniero, minaccioso, pericoloso; è l'assembramento in quanto "comportamento, abitudine" che è straniero e le persone che stanno nell'assembramento sono e diventano stranieri perché agiscono dei comportamenti differenti dai nostri, comportamenti a noi stranieri. Un altro elemento è l'eccesso di procedure che ostacola e rende diffi-

cile, ai diversi soggetti e attori del territorio, "animare gli spazi pubblici, progettare iniziative, organizzare eventi": oggi "chiudere un pezzo di strada per una iniziativa è difficile, proceduralmente molto impegnativo e questo fa sì che associazioni, commercianti, non chiedano più nulla, non organizzino più niente..." . Il rischio che corriamo e al quale stiamo già parzialmente assistendo, è che oggi occupa gli spazi pubblici chi non rispetta la regola: "chi oggi è soggetto alla regola non può più usare lo spazio pubblico perché la regola lo ha reso inutilizzabile, ma chi la regola non la considera, può utilizzare lo spazio pubblico". Questo è evidentemente un paradosso intorno al quale però è importante avviare una riflessione seria.

LA STRATEGIA

Far evolvere la "situazione problema" e generare una modificazione delle cause generatrici della stessa. L'affermazione volutamente astratta e "sfidante" comporta uno sforzo organizzativo che non deve o dovrebbe essere mai dato per scontato. L'attenzione, si deve concentrare sull'individuazione di strategie più che di attività. Si sottolinea pertanto l'importanza nel come intervenire, più che del cosa fare.

Di seguito si indicano dei passi fondamentali per orientare l'operato della polizia locale. Connotato nel "dna" della polizia locale è conoscere il territorio e i fenomeni che lo caratterizzano per individuare e "selezionare" quali sono i "punti caldi", le "aree calde" in cui concentrare azioni di controllo, monitoraggio, presidio. È importante evolvere tale modalità per conoscere e anche per anticipare i problemi e per intercettarli prima che si trasformino in emergenza o allarme sociale. Questa conoscenza non può che essere elaborata e costruita integrando sguardi e competenze di chi abita e interviene nei territori: riconoscere le paure, i disagi, gli allarmi che gli abitanti di un territorio esprimono, non sottovalutarli, non enfatizzarli, ma cercare di comprenderli dentro alle dinamiche di convivenza quotidiana in cui i problemi sorgono. Comprendere e descrivere i disagi per declinarli in problemi, priorità, strategie.

Elaborare e condividere strumenti di conoscenza e programmazione, individuare e condividere tra diversi soggetti istituzionali (Consigli di zona o circoscrizione, Polizia locale, Settori diversi quali il Commercio, i Servizi sociali, lo Sport, la Cultura) quali sono le aree calde, le strade calde del quartiere, della città, del paese e individuare priorità di monitoraggio e intervento. Costruire strumenti di conoscenza condivisi e integrati (i Patti Locali per la Sicurezza sono certamente uno strumento da non sottovalutare). Essere riferimento per gli abitanti dei quartieri Garantire una presenza e un monitoraggio costante che diano anche visibilità, alla cittadinanza, della presenza della Polizia locale sul territorio È necessario prevedere forme e modi di presenza della Polizia locale nei territori, soprattutto nelle zone più critiche o problematiche, costanti, visibili, riconoscibili, che facilitino l'interazione e la conoscenza tra Agenti e cittadinanza, anche al di là dell'emergenza o del problema specifico. Promuovere forme di controllo che attivino responsabilità. Agganciare i differenti soggetti presenti nei territori, con azioni di monitoraggio e controllo, ma attivando una relazione che promuova e sostenga anche la responsabilità dei diversi soggetti (l'esercente, il proprietario di un locale pubblico che oltre che essere controllato, può diventare soggetto importante nella dissuasione di comportamenti di disturbo della quiete pubblica, interlocutori privilegiati della comunità locale).

Muoversi un una logica duplice di intervento: preventivo e repressivo Azioni di controllo e repressione degli illeciti negli esercizi pubblici, in collaborazione anche con altre forze dell'ordine, azioni di polizia giudiziaria, ordinanze, azioni di dissuasione, controlli mirati. Al di là delle strategie di lungo periodo, mantenere comunque un lavoro di controllo e repressione, anche in stretta connessione e coordinamento con la Polizia di Stato, per evitare rischi di sovrapposizioni o competizioni. Importante è poi prevedere strategie mix tra azioni poco efficaci, ma di forte impatto sociale (la presenza di agenti che identificano, la chiusura di esercizi pubblici…) e azioni di scarso impatto sociale, ma nel tempo

più efficaci (politiche territoriali). Promuovere un uso sociale di spazi pubblici Promuovere una gestione del territorio che sostenga un utilizzo degli spazi pubblici (vie, piazze, parchi…). "Animare" spazi pubblici con iniziative non sporadiche, sportive, culturali, animative, conviviali, prevedendo un presidio molto stringente di questi spazi e di queste zone e delle dinamiche che si generano. Sostenere funzioni e competenze di regolazione sociale sui territori Prevedere la presenza (e non il passaggio) dell'Agente di Polizia locale in luoghi pubblici "caldi", tra e in relazione con le persone, con una funzione di regolazione anche delle dinamiche sociali e delle norme. Oggi le persone hanno paura degli altri, dell'altro, c'è una paura sociale spesso immotivata. È importante che l'Agente di Polizia locale sia visibile e riconoscibile, con una funzione strategica di rassicurazione e regolazione delle dinamiche sociali. Compiti e funzioni che richiedono competenze specifiche che vanno formate e sostenute.

Costruire l'interazione partendo dalla comunità ospitante più che dal soggetto ospitato. Oggi nessuno più regola le interazioni sociali nei territori: è necessario prevedere nei territori degli "operatori sociali" (o delle competenze sociali) nel senso più ampio, che lavorino sulla interazione sociale prima e senza che sia o diventi disagio e problema (oggi la polizia locale interviene sulla illegalità, l'assistente sociale sul disagio conclamato…). È quindi attraverso questo modello che si può anche presupporre un futuro. Futuro per la cittadinanza e la sicurezza urbana costruito insieme ad un settore fortemente specializzato. Il lavoro è lungo e la strada in salita ma i tempi, la società, la vita lo esigono e non si può più rimanere a sistemi vetusti ed ancorati a personalistiche visioni.

Nuova conoscenza sociale, ascolto, rispetto e competenza per una Polizia Locale della comunità.

BIBLIOGRAFIA

Cristalli F., Reggio P., *Polizia Locale: organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano (2001).

Briccoli M., Cristalli F. *Sicurezza Urbana, prossimità e territorio. Culture e pratiche della Polizia locale in Lombardia*, Franco Angeli, Milano (2001).

Carrer F., Cristalli F., Dionisi G., Seniga M. A., Vigo G., *Sicurezza e qualità della vita. Il contributo della Polizia Locale*, Franco Angeli, Milano (2008).

Cristalli F., Rossio F.L., *Polizia Locale 2.0. La Sicurezza adattativa. Nuove idee per la sicurezza urbana*, Maggioli, S. Arcangelo di Romagna, (2015).

Ambrosini M. (2009), *Osare l'accoglienza. Una politica oltre i pregiudizi*, in Ambrosini M., Tosi A. (a cura di), *Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti Rom e sinti*, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la multietnicità, pp. 319-342.

Bezzecchi G., Pagani M., Vitale T. (a cura di), I *rom e l'azione pubblica*, Teti, Milano 2008.

Farina P.- Ignazi S. (a cura di) (2012), *Catene invisibili. Strumenti e dati per comprendere la prostituzione straniera e promuovere percorsi emancipativi*, ORIM – Fondazione ISMU e Perego G. (2014), "*L'evoluzione del fenomeno della prostituzione e della tratta*" in Studi Emigrazione, gennaio-marzo 2014.

Freire P., *Pedagogia degli oppressi*, Ed. Gruppo Abele, Torino 2011.

Perego G. (2014), *L'evoluzione del fenomeno della prostituzione e della tratta* in Studi Emigrazione, gennaio-marzo 2014.

Ragusa S. (2014), *Caporalato e immigrazione: la necessità di un approccio integrato*, in Studi Emigrazione, gennaio-marzo 2014.

Sigona N., *I confini del «problema zingari». Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in Caponio T., Colombo A. *Migrazioni globali, integrazioni locali*, a cura, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 267-93.

Trucco L., (2014), *Grave sfruttamento lavorativo, caporalato, riduzione in schiavitù: la tutela della vittima alla luce del quadro normativo*, in Studi Emigrazione, gennaio-marzo 2014.

CLAUDIA MANTOVAN

Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata (FISPPA), Università di Padova

Indice

1. Dinamiche globali e ricadute urbane: le ragioni di una ricerca
2. Decostruire le proteste contro il "degrado": la multidimensionalità delle problematiche esperite da residenti e commercianti
3. Mestre: un "mosaico" di iniziative coordinate dall'ente locale
4. Padova: l'attivazione spontanea e frammentaria del privato sociale
5. Riflessioni conclusive

Abstract

Nelle zone stazione delle città medio-grandi si trovano estremizzate alcune tendenze che si ritrovano nelle città contemporanee, come l'aumento della complessità sociale e della diversità etnica e culturale; la frammentazione; l'aumento dell'esclusione sociale; la creazione di muri materiali e simbolici tra diverse tipologie di popolazione. Il saggio analizza questi aspetti con riferimento ai quartieri limitrofi alle stazioni ferroviarie di Padova e Mestre. La ricerca ha analizzato due aspetti principali: 1) Le problematiche riscontrate dalle diverse popolazioni urbane presenti in queste aree e i motivi dei conflitti tra di loro. In questa parte della ricerca è emerso come la rappresentazione di questi quartieri come insicuri celi una realtà in cui le problematiche vissute da residenti e commercianti sono molto più complesse ed eterogenee rispetto alla sola presenza della microcriminalità: elementi come le inciviltà ambientali e sociali, la scarsa fiducia interpersonale e istituzionale, la scarsa qualità dello spazio urbano risultano molto rilevanti nell'accrescere la percezione di insicurezza; 2) Gli interventi realizzati nei quartieri dai vari attori pubblici e privati che si sono mobilitati per migliorare la qualità della vita al loro interno. Oltre ai contenuti di tali interventi, si è analizzato anche se queste iniziative sono state realizzate in modo frammentario oppure coordinato tra i vari attori, per quali motivi e con quali conseguenze, mettendo in luce l'importanza di un ente locale che assuma un ruolo di "regia" e di coordinamento dei processi, indirizzandoli verso l'obiettivo di una città inclusiva e rispettosa dei diritti di tutte le sue componenti.

Keywords

Quartieri, immigrazione, conflitti, partecipazione, Mestre, Padova.

RELAZIONI SOCIALI E ATTIVAZIONE CITTADINA NEI QUARTIERI MULTIETNICI. DUE CASI STUDIO NEI COMUNI DI PADOVA E VENEZIA.

1. Dinamiche globali e ricadute urbane: le ragioni di una ricerca

La città è sempre stata il luogo dove si incontrano gli estranei, i diversi. Il suo essere polo di attrazione per soggetti e gruppi in cerca di opportunità, infatti, la rende spazio privilegiato di convivenza di persone con differenti background sociali, culturali ed esperienziali alle spalle (Turnaturi, 2005; Simmel, 1998). Negli ultimi decenni, però, si osservano processi che tendono a trasformare questa convivenza tra "diversi", che rischia sempre più di non essere un incontro, ma una coesistenza frammentaria di isole che non comunicano.

Questa tendenza è collegabile ai cambiamenti che hanno interessato le società occidentali a partire dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso, riconducibili ai processi di globalizzazione. Alla globalizzazione si è infatti accompagnato un rilevante aumento delle migrazioni internazionali: nel complesso, dall'inizio del nuovo millennio, tutte le nazioni sviluppate del mondo sono divenute Paesi di immigrazione (Massey, 2002). I flussi migratori degli ultimi trent'anni hanno inoltre conosciuto un'evoluzione non soltanto dal punto di vista quantitativo, ma anche da quello qualitativo, con la moltiplicazione degli elementi di differenziazione come provenienza nazionale, genere, generazione, capitale umano, status sociale, tipologia di inserimento lavorativo. Questo aumenta la complessità della società in un modo precedentemente sconosciuto, tanto da spingere alcuni noti studiosi a parlare dell'avvento di una «*super-diversity*» (Vertovec, 2007) e di una «società di stranieri» (Amin, 2012).

Alla globalizzazione si accompagna anche una crescita dell'esclusione e della polarizzazione sociale. L'accelerazione del capitalismo moderno e la crisi fiscale del Welfare State stanno infatti ingenerando un radicale aumento delle disuguaglianze nella distribuzione sia dei

redditi che dei patrimoni in tutti i Paesi industrializzati, soprattutto in quelli anglosassoni (Piketty, 2013). A partire dagli anni Novanta, inoltre, al progressivo smantellamento dello Stato sociale è corrisposto un po' dappertutto un inedito sviluppo dell'apparato repressivo degli Stati, processo che Loïc Wacquant descrive come il passaggio da uno Stato sociale a uno «Stato penale» (Wacquant, 2000): lo Stato, che non riesce più ad esercitare pienamente la sua sovranità sulle dinamiche economiche, divenute globali, si limita esclusivamente a garantire il mantenimento di quelle condizioni di "legge e ordine" funzionali alla riproduzione dei capitali e alla legittimazione degli attuali meccanismi di distribuzione della ricchezza (Bauman, 1999; Re, 2001). È proprio il contenimento dei programmi assistenziali che precedentemente riuscivano a ridurre disagio, povertà e conflitto sociale a spostare la centralità dell'azione politica dalla lotta all'*insecurity* (ossia a quelle condizioni che minano la sicurezza sociale ed economica) alla lotta all'*unsafety* (ossia all'insicurezza da criminalità)1. L'emergenza politica della sicurezza dalla criminalità e l'esteso processo di *criminalizzazione della miseria* (Wacquant, 2006) sono infatti strutturalmente connessi al governo dei nuovi processi di esclusione sociale, poiché costituiscono il modo culturale più appropriato per "naturalizzare" l'imporsi di nuovi modelli sociali di esclusione (Pavarini, 2006).

L'emergere di nuovi approcci teorici alla gestione della devianza e della criminalità si è tradotto, nella maggior parte dei Paesi occidentali, in politiche della "tolleranza zero", o in politiche cosiddette attuariali, improntate alla prevenzione situazionale e alla repressione dei

[1] Ci riferiamo qui alla nota tripartizione di Bauman (2000) relativamente al concetto di "sicurezza": il sociologo polacco distingue tra certainty (sicurezza di tipo cognitivo, che ha a che fare con la prevedibilità e intelligibilità dell'ambiente che ci circonda e della nostra posizione in esso), *security* (sicurezza che ha a che vedere con la propria condizione sociale e lavorativa e si poggia sulla stabilità e affidabilità del mondo) e safety (sicurezza di tipo fisico, che riguarda le minacce alla incolumità propria o dei propri beni).

comportamenti che, pur non configurando alcun reato o reati minori, sono molesti e danno la sensazione al cittadino di vivere in una città degradata: l'azione repressiva si è dunque indirizzata verso chi richiede elemosina in modo aggressivo ed insistente, le prostitute di strada, gli ubriachi e i tossicodipendenti che stazionano in luoghi pubblici, i senza dimora, e così via (Santoro, 2005).

Le ripercussioni di questi cambiamenti globali qui sommariamente richiamati manifestano le loro conseguenze a livello urbano, ponendo nuove sfide agli attori del governo cittadino. Venuta meno la possibilità di confinare in luoghi lontani l'alterità o di riassorbire nel corpo sociale quelle che ormai sono considerate in modo permanente «vite di scarto» (Bauman, 2014), infatti, osserviamo come l'impossibilità di allontanare gli emarginati e i "diversi" dai centri urbani stia spingendo alla costruzione di muri materiali e simbolici interni alle città, per difendersi dalle persone minacciose o presunte tali (Bauman, 2005). La tendenza in atto nelle città occidentali, dunque, ed in particolare in quelle statunitensi, ove spesso troviamo estremizzate alcune tendenze visibili anche in Europa, è la strutturazione dello spazio urbano secondo una vera e propria «ecologia della paura» (Davis, 1998) e la sua frammentazione in ghetti per i poveri e gated communities per i ricchi (Hyra, 2008). Lo spazio pubblico risulta eroso nella sua dimensione universale e percepito come pericoloso, attraversato da figure ostili in quanto sconosciute. Sulle presenze immigrate e marginali si "scarica" così gran parte dell'insicurezza generata dai cambiamenti strutturali in atto, complice il processo di criminalizzazione dei migranti e la loro stigmatizzazione nel discorso pubblico politico e mediatico (Maneri, 2013), provocando fenomeni di conflittualità urbana.

Queste dinamiche, tipiche delle città contemporanee, si trovano in qualche modo estremizzate nei quartieri limitrofi alle stazioni dei treni. Le zone stazione delle città medio-grandi, infatti, hanno spesso caratteristiche simili: il posizionamento strategico a livello di vie di comunicazione e trasporto, l'ingente flusso di persone che vi transitano e la

presenza di alcuni servizi a bassa soglia sono all'origine di una rilevante presenza (e visibilità negli spazi pubblici) di migranti, di persone in condizioni di esclusione sociale, di attività più o meno importanti di spaccio e/o prostituzione. Si tratta inoltre spesso di aree rappresentate nei media locali come "degradate" e insicure, e non di rado al loro interno si riscontrano fenomeni di conflittualità urbana legati alla compresenza di gruppi sociali con esigenze contrapposte, ad esempio relativamente all'utilizzo degli spazi pubblici, che si concretizzano nella costituzione di "comitati di cittadini". Focalizzare l'attività di ricerca su queste aree permette dunque di identificare agevolmente tendenze e problematiche che interessano, anche se con un'intensità minore, le società occidentali in genere, come appunto l'aumento della complessità e della diversità collegata alla provenienza nazionale, allo status sociale e agli stili di vita, l'incremento dell'esclusione, la frammentazione sociale e la creazione di muri materiali e simbolici tra diversi gruppi.
Nella ricerca che qui presentiamo2 abbiamo ritenuto interessante analizzare i quartieri limitrofi alle stazioni ferroviarie di Padova e Mestre

[2] L'articolo sintetizza i principali risultati del progetto di ricerca dal titolo "La partecipazione di autoctoni e migranti alla vita della città come fattore di sicurezza urbana: due casi studio nei Comuni di Padova e Venezia", ideato e scritto da Claudia Mantovan e presentato dal prof. Giuseppe Mosconi nell'ambito del Bando progetti di Eccellenza 2009/2010 indetto dalla Fondazione Cariparo, ove il progetto è stato selezionato e finanziato. La ricerca, che si è svolta da gennaio 2011 a gennaio 2014, si è avvalsa di una metodologia composita: ricostruzione di alcuni dati di sfondo dei quartieri oggetto di analisi; rassegna stampa de "Il Mattino di Padova" e "La Nuova Venezia"; osservazione etnografica negli spazi pubblici e negli esercizi commerciali dei quartieri; interviste in profondità a esponenti politici, rappresentanti di comitati di cittadini, esponenti di associazioni e cooperative gestite da autoctoni e di associazioni di migranti; analisi di materiale documentario prodotto dalle amministrazioni locali, dai Consigli di quartiere e dalle organizzazioni analizzate. I risultati complessivi della ricerca sono riportati in Mantovan e Ostanel, 2015.

(più in dettaglio, a Padova abbiamo considerato le unità urbane Stazione e Arcella e a Mestre il cd. "quartiere Piave"). Da una parte, infatti, i due casi studio sono caratterizzati da molti elementi di convergenza, in particolare per ciò che concerne i rapidi cambiamenti demografici che li hanno interessati negli ultimi vent'anni e le problematiche denunciate da residenti e commercianti; dall'altra, però, si possono riscontrare alcune differenze interessanti, tra cui il ruolo dell'ente locale nell'affrontare e gestire le problematiche di questi quartieri "in crisi", profondamente diverso pur nella comunanza di orientamento politico (all'epoca della nostra ricerca le due amministrazioni comunali appartenevano entrambe al centro-sinistra).
La ricerca ha avuto principalmente l'obiettivo di analizzare:
1) le problematiche riscontrate dalle diverse popolazioni urbane presenti in queste aree (ossia gli abitanti, i lavoratori e le persone che, pur non abitando né lavorando nel quartiere, vi si recano per frequentare i suoi spazi pubblici) e i motivi degli eventuali conflitti tra di loro;
2) gli interventi nei quartieri (organici o anche solo estemporanei) realizzati dai vari attori che si sono mobilitati per migliorare la qualità della vita al loro interno: enti locali, organizzazioni *no profit e for profit*, associazioni di immigrati, comitati di cittadini. Oltre ai contenuti di tali interventi, si è analizzato anche se queste iniziative sono state realizzate in modo frammentario oppure coordinato tra i vari attori, per quali motivi e con quali conseguenze. Al primo aspetto sarà dedicato il par. 2, al secondo i parr. 3 e 4. L'ultima parte di questo lavoro (par. 5) sarà infine dedicata ad alcune riflessioni conclusive.

2. Decostruire le proteste contro il "degrado": la multidimensionalità delle problematiche esperite da residenti e commercianti

In entrambi i casi studio una parte dei residenti e commercianti denuncia l'insicurezza e il "degrado" dei quartieri analizzati, fenomeno all'o-

rigine della creazione di "comitati di cittadini", che protestano contro quello che viene percepito come un declassamento ed un abbandono da parte delle istituzioni di zone che i media descrivono in termini apocalittici come epicentro di fenomeni criminali. Queste forme di mobilitazione, cresciute molto a partire dagli anni '90, soprattutto sui temi della sicurezza e dell'ambiente (Della Porta, 2004), sono in parte riconducibili alla crisi dei tradizionali canali di rappresentanza e di mediazione sociale e politica. Come accennato nel paragrafo introduttivo, infatti, la questione "sicurezza" è il modo in cui oggi vengono socialmente costruiti i problemi connessi ai processi di trasformazione conseguenti alla globalizzazione e alla crisi delle politiche di welfare (Pavarini, 2006): la crisi della politica ha comportato la sua progressiva sostituzione con logiche e discorsi di tipo "morale", dove il conflitto tra "buoni" e "cattivi" ha preso il posto del conflitto tra le classi sociali (Pitch, 2013, p. 77). Ecco dunque che la creazione di comitati che protestano contro la microcriminalità di strada diventa un modo per reclamare l'attenzione degli amministratori locali, specie da quando, nel 1993, l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco ha portato i cittadini ad indirizzargli maggiori richieste.

Andando ad approfondire le problematiche esperite dagli intervistati, emerge infatti come queste con la criminalità vera e propria abbiano poco a che fare. Si conferma piuttosto l'importanza dei fattori individuati dalla letteratura sociologica sul tema alla base della percezione di insicurezza. Tra questi, spiccano *in primis* le cosiddette «inciviltà ambientali e sociali» (Chiesi, 2004): quello che viene più lamentato, infatti, è la presenza di persone che vengono percepite come devianti rispetto agli standard di cura e mantenimento del territorio e agli standard di convivenza nello spazio pubblico, ad esempio riunendosi in gruppi rumorosi a bere birra sui marciapiedi, abbandonando rifiuti per terra, espletando i propri bisogni corporali all'aperto, esercitando l'accattonaggio, dormendo in edifici o spazi abbandonati, ecc. Anche i fenomeni di vera e propria microcriminalità (prostituzione, spaccio) vengono denunciati, ma non tan-

to perché costituiscano un pericolo reale per la propria incolumità fisica e patrimoniale, bensì in quanto originano i comportamenti "molesti" di cui sopra. A questo proposito, è significativo che nessuno degli esponenti di comitati intervistati abbia subito nel quartiere episodi di vittimizzazione, e che, anzi, questi abbiano affermato che il proprio quartiere non sia così pericoloso come viene descritto dai media locali e come viene percepito dai propri conoscenti che risiedono altrove.
Un altro elemento che si è rivelato importante tra le problematiche denunciate da residenti e commercianti è la scarsa qualità dello spazio urbano. Le aree analizzate, infatti, sono accomunate da un'elevata densità abitativa ed edificatoria, che ha saturato gli spazi disponibili per l'incontro e la socializzazione. Questo è particolarmente vero per l'Arcella a Padova, un quartiere descritto come «claustrofobico» e in cui la mancanza di luoghi di ritrovo per i giovani, specie di origine immigrata, è all'origine della messa in atto di pratiche eterodosse di uso degli spazi (ad esempio l'utilizzo a fini di *skate park* del parcheggio di fronte ad un supermercato) che aumentano la loro visibilità nel quartiere e la loro percezione come fenomeno "disturbante" e generatore di insicurezza da parte dei residenti autoctoni, specie anziani.
Anche la fiducia istituzionale e le reti sociali, altri due fattori che influenzano la percezione di sicurezza, sono carenti nelle zone analizzate. Con riferimento alla prima, si evidenzia una percezione generalizzata di inazione e/o inefficacia da parte dell'ente locale riguardo alle problematiche esperite quotidianamente (con un importante distinguo, però, che vede questa percezione molto più elevata a Padova che a Mestre, grazie agli interventi portati avanti in quest'ultima realtà (cfr. par. 3), che stanno di fatto diminuendo la distanza tra le istituzioni locali e un parte della cittadinanza). Riguardo alle seconde, si tratta di quartieri profondamente frammentati socialmente, dove l'elevata eterogeneità etnica, generazionale e di classe e l'elevato turn-over degli abitanti si traducono nella strutturazione "a mosaico" dei gruppi e degli spazi, che costituiscono il più delle volte dei "tasselli" vicini spazialmente, ma lontani dal

punto di vista relazionale e comunicativo. La prossimità fisica fra classi o gruppi sociali differenti, quindi, non necessariamente riduce la distanza sociale, anzi la può accrescere (Chamboredon e Lemaire, 1970). Non è sufficiente abitare vicino per avere degli scambi, se questi non sono basati su identità comuni provenienti anche dall'attività professionale, dall'origine familiare o geografica o dai rapporti economici, che possano essere condivise e servire da riferimento, perché «niente è più intollerabile della prossimità fisica (vissuta come promiscuità) di persone socialmente lontane» (Bourdieu, 1993, p. 259, traduzione mia).

Nei due casi studio, con riferimento ai luoghi di aggregazione, in particolare, si evidenzia una "spaccatura" tra residenti e lavoratori autoctoni da una parte e residenti e city users immigrati dall'altra: i primi rifluiscono negli spazi privati delle abitazioni proprie ed altrui o in alcuni ristoranti e bar di riferimento, i secondi, come già illustrato, utilizzano invece gli spazi pubblici del quartiere per dare risposta ai propri bisogni di socialità, incontro e scambio di informazioni. Questo ritirarsi negli spazi privati da parte dei residenti autoctoni è solo in parte causato dalla presenza di persone "sgradite" negli spazi pubblici: ha invece molto a che vedere con i cambiamenti della socialità che hanno interessato le società occidentali e con la composizione demografica dei quartieri. In molti sottolineano tra l'altro come in questi quartieri manchino spazi di aggregazione, come ad esempio centri anziani.

In definitiva, si può affermare che il principale fattore all'origine della "crisi" di questi quartieri e di una parte dei loro abitanti sia da ricondurre ai potenti processi di cambiamento che li hanno investiti da una ventina d'anni a questa parte, con riferimento principalmente alle macro-variabili descritte nel primo paragrafo: l'accelerazione e la globalizzazione delle migrazioni internazionali e la crescita dell'esclusione sociale. Questi fenomeni, come già accennato, infatti, manifestano i loro effetti visibili a livello cittadino, con la moltiplicazione di migranti di varie provenienze e di persone in stato di marginalità sociale specialmente nelle aree della città che offro-

no loro maggiori possibilità, come quelle oggetto del presente studio. Le città, dunque, diventano i luoghi in cui si manifestano in modo più visibile le conseguenze dei cambiamenti originati globalmente (Bauman, 2005), e questo pone alle amministrazioni cittadine sfide di non poco conto, *in primis* quella di rispondere alla richiesta di "rimozione" delle presenze di migranti, marginali e "devianti" dagli spazi pubblici da parte dei membri dei comitati, che si auto-rappresentano come i legittimi fruitori del quartiere e i detentori del potere di definire le regole di comportamento delle altre popolazioni urbane, spesso in virtù della loro presenza prolungata nel territorio come residenti o esercenti. Si tratta di una dinamica non nuova: l'importanza della dimensione temporale nei processi di chiusura comunitaria e il suo uso come risorsa simbolica nell'esclusione degli altri era stata messa in luce già negli anni '60 da Elias e Scotson (2004).

Queste richieste di parte della cittadinanza sono però semplicemente inesaudibili con i soli strumenti del governo cittadino, com'è evidente dalle cause "globali" che scatenano i fenomeni denunciati e come hanno messo in luce a più riprese gli amministratori locali e gli esponenti delle forze dell'ordine dei due Comuni, che abbiamo avuto modo di intervistare o di ascoltare in occasione di incontri pubblici. Le argomentazioni da loro avanzate, infatti, hanno sottolineato da una parte come la repressione dei comportamenti lamentati dai cittadini non sia possibile per motivi giuridici (la prostituzione non è reato, i rom romeni, che sono comunitari, hanno diritto di libera circolazione, ecc.), lamentandosi spesso delle proprie «armi spuntate» ed invocando mutamenti nel quadro legislativo che diano loro maggiori possibilità di intervento (come ad esempio la rivisitazione dell'attuale legge sulla prostituzione). Dall'altra, è stato rimarcato come gli interventi di mera prevenzione situazionale non siano realmente efficaci, ingenerando solo un "effetto spostamento" delle problematiche e delle persone sgradite, che a volte è peraltro solo temporaneo.

La pressione a cui sono sottoposti gli esponenti delle istituzioni locali

da parte dei "comitati di cittadini" nell'affrontare queste problematiche per certi versi inaffrontabili, dunque, è all'origine dell'implementazione di politiche spesso puramente "simboliche" (ordinanze, controlli eclatanti da parte delle forze dell'ordine, ecc.), a fini di mera rassicurazione e con l'obiettivo dichiarato di agire solo sulla "sicurezza percepita". L'effetto di questi interventi, in realtà, è controproducente: come mettono in luce i rapporti annuali stilati dagli operatori del progetto "Accoglienza invernale" di Padova, infatti, i maggiori controlli realizzati negli ultimi anni nella zona stazione della città del Santo hanno avuto come effetto una perdita di contatto dei servizi a bassa soglia con la fascia di utenza più debole, quella costituita da immigrati senza documenti e da rom, con ricadute negative sulla sicurezza di queste persone (intesa come *security*), ma anche su quella dei cittadini autoctoni (intesa come *safety*), dato che non giova neanche alla collettività l'aumento della presenza di persone portatrici di disagi di vario tipo, inclusi quelli sanitari, che non trovano risposte e soluzioni di alcun tipo nel territorio. Fallimentari dunque nel promuovere la sicurezza "oggettiva", gli interventi che prevedono un'intensificazione dei controlli da parte delle forze dell'ordine non aumentano oltretutto neanche la sicurezza "percepita", dato che gli stessi promotori dei comitati "antidegrado" intervistati in alcuni casi hanno affermato che, al contrario, questi aumentano l'allarme sociale e la percezione di vivere in uno "stato d'assedio".

A fronte di questi fenomeni comuni, le due amministrazioni comunali di Padova e Venezia hanno adottato politiche molto diverse. Vediamo dunque più in dettaglio gli interventi realizzati nei due contesti territoriali e le loro ricadute.

3. Mestre: un "mosaico" di iniziative coordinate dall'ente locale

Il 19 maggio 2006, presso il centro civico di via Sernaglia, alcuni residenti del quartiere Piave organizzarono un'assemblea per denunciare le problematiche della zona. Il motivo scatenante riguardava il fatto che

la piazzetta pedonale San Francesco era divenuta il luogo di ritrovo di alcune persone con problemi di droga, ma i fenomeni denunciati erano più ampi, comprendendo la rapida trasformazione demografica e commerciale del quartiere in seguito all'aumento della presenza di migranti. L'assemblea ebbe toni "infuocati": i cittadini protestarono a gran voce, invocando una maggiore presenza delle forze dell'ordine nel quartiere.

La scelta del Comune fu allora quella di cercare di intercettare i soggetti che protestavano per coinvolgerli nell'attivazione di interventi volti ad affrontare in modo costruttivo i problemi denunciati. In particolare, l'allora assessore alle Politiche sociali incaricò l'unità operativa "ETAM - Animazione di Comunità e Territorio" di intervenire nel quartiere Piave. Come spiega un'operatrice di Etam, affidare un intervento di questo tipo ad un servizio interno al Comune rappresenta una pratica non usuale nel panorama italiano, che rende possibile una maggiore efficacia e continuità delle azioni intraprese:

> Noi siamo un servizio dell'assessorato alle Politiche sociali del Comune di Venezia e ci occupiamo di animazione di comunità, quindi stimoliamo la partecipazione dei cittadini alla vita cittadina e non solo [...] Siamo probabilmente l'unico servizio istituzionale in Italia che fa animazione di comunità, e questo denota proprio una particolarità... il fatto che il Comune di Venezia già alla fine degli anni '80 abbia deciso di dotarsi di un servizio di questo tipo e quindi di metterlo in pianta organica, con propri educatori (R.G., educatrice Etam).

Le affermazioni dell'intervistata trovano riscontro in una precedente ricerca che ha comparato gli educatori di strada a Venezia e Padova. Secondo gli autori, il fatto che a Venezia, contrariamente a quanto accade a Padova (e in molti altri Comuni italiani), il lavoro di strada sia un servizio che fa parte integrante di un settore del Comune, grazie alla presenza di un centinaio di educatori distribuiti nei vari

servizi sociali comunali, ha effettivamente delle importanti ricadute positive sia in termini di fidelizzazione e autonomia degli operatori che di continuità degli interventi (Butticci *et al*., 2006).
Al progetto avviato nel 2006 nel quartiere Piave, subito dopo l'assemblea accesa di cui si è detto, sono stati destinati due educatori, i quali, in linea con la metodologia dell'animazione di comunità, hanno promosso l'attivazione di un gruppetto di residenti. È nato così il "Gruppo di lavoro Piave", che ha come attuale referente proprio una delle persone che aveva contribuito all'organizzazione di quell'assemblea e che a suo tempo aveva fatto parte di un comitato per denunciare i problemi di piazzetta San Francesco. Si tratta di un gruppo che ha scelto di rimanere informale e che riunisce una quindicina di persone, quasi tutte autoctone e con un titolo di studio medio-alto.

Il gruppo, in collaborazione con Etam, ha avviato quello che si potrebbe definire un progetto di "prevenzione integrata", con una decisa prevalenza al suo interno della "prevenzione comunitaria" (sulle tipologie di prevenzione cfr. Selmini, 2000), realizzando una molteplicità di micro-azioni e di micro-progetti che rispondono tutti all'obiettivo generale di promuovere la conoscenza reciproca, la convivenza e la coesione sociale in quest'area e che spaziano dal miglioramento dell'arredo urbano, all'animazione sociale, alla riqualificazione economica.

Il "cuore" degli interventi del Gruppo Piave e di Etam è costituito soprattutto da azioni volte all'animazione socio-culturale e alla promozione dell'incontro interculturale. In quest'ambito, sono stati realizzati sia interventi estemporanei che iniziative che hanno invece acquisito un carattere stabile e/o periodico. Tra queste ultime, sicuramente uno dei "fiori all'occhiello" è rappresentato dal coro multietnico "Voci dal Mondo", creato nel 2008 per iniziativa di un'educatrice Etam e composto da una cinquantina di elementi autoctoni e immigrati. Altri appuntamenti fissi sono rappresentati, tra le altre cose, dal "mercatino del baratto" per bambini e ragazzi fino a 13 anni, realizzato ogni terzo sabato pomeriggio del mese nella piazzetta pedonale San Francesco, e dalla "cena

di quartiere", che si tiene in giugno nella stessa piazzetta ormai da cinque anni. Per ciò che concerne le iniziative di animazione territoriale più estemporanee, queste sono state in parte realizzate portando nel quartiere Piave eventi solitamente realizzati in altre parti della città o, al contrario, "portando" via Piave nel cuore di Mestre (realizzazione di un'installazione artistica delle attività commerciali di via Piave in piazza Ferretto, denominata "Via Piave in Piazza").

Un altro ambito di azione di questo complesso e sfaccettato mosaico di interventi nel quartiere Piave è il lavoro sulla comunicazione, sulle percezioni e sulle rappresentazioni, realizzato spesso con l'ausilio del mezzo artistico. A questo scopo, nell'ottobre 2007 è iniziata la pubblicazione periodica di un giornalino denominato "Le voci di via Piave", avente l'obiettivo di fronteggiare la rappresentazione distorta e allarmistica del quartiere da parte della stampa locale, dando spazio ad altre voci solitamente non rappresentate nei mass media e riportando le attività e i resoconti dei dibattiti organizzati dal gruppo, per «iniziare a depositare un nuovo pensiero sulla via» (R.Z., educatrice Etam). Sono stati inoltre organizzati vari incontri pubblici sui temi della sicurezza e delle trasformazioni del quartiere, oltre che varie mostre fotografiche sui cittadini vecchi e nuovi di Mestre e dell'area di via Piave, aventi anch'essi l'obiettivo di suscitare una riflessione sui fenomeni sociali in atto nell'area. È questo un ambito cruciale di intervento, dato che, come riscontrato in una recente ricerca su convivenza e conflitto nei quartieri d'immigrazione, la capacità della comunità locale di produrre narrazioni coerenti sul proprio quartiere rappresenta un importante fattore di integrazione. C'è infatti «un capitale sociale specifico (proporzionale al grado di dinamismo e propensione alla collaborazione da parte degli attori politici e associativi del quartiere) che si manifesta appunto nella capacità di contrastare rappresentazioni distorte delle relazioni intergruppo nel quartiere, veicolando con successo, a livello cittadino e oltre, rappresentazioni alternative» (Pastore e Ponzo, 2012, p. 303). Questa "autonomia narrativa", nell'attuale

società della comunicazione, rappresenta «un fattore chiave di coesione sociale» (*ibid.*). Il fatto che in questo quartiere sia stato messo in piedi da una molteplicità di soggetti un mosaico di iniziative tra di loro coordinate e coerenti è collegato senz'altro al ruolo di "regia" e coordinamento che la presenza del Comune, attraverso l'unità operativa Etam, garantisce. In più momenti dell'intervista, infatti, i fondatori del Gruppo di lavoro Piave hanno richiamato l'importanza di questo supporto nella realizzazione delle proprie iniziative.
Gli interventi che si stanno realizzando nel quartiere Piave hanno avuto un effetto anche sulla partecipazione dei migranti (o, meglio, di alcuni migranti). In linea col quadro nazionale (cfr. Mantovan, 2007), anche nella realtà mestrina assistiamo ad un associazionismo immigrato costituito prevalentemente su basi mono-nazionali e ad una difficoltà da parte dei migranti di trovare tempo e risorse da dedicare alla partecipazione; si nota però qui l'esistenza di un network tra le associazioni di immigrati della zona e la visibilità pubblica di alcuni leader, segnatamente di coloro che collaborano con Etam e con il Gruppo di lavoro Piave. Si può dunque affermare che il progetto avviato nel quartiere Piave ha avuto tra i suoi effetti una mappatura delle realtà di immigrati più desiderose di impegnarsi nel territorio, una messa in rete tra di loro ed una loro emersione nella sfera pubblica.

Anche alcuni esponenti del comitato "Un impegno per la città", nato nell'ottobre 2005 su iniziativa di alcuni cittadini residenti prevalentemente nell'area del quartiere Piave più vicina alla stazione ferroviaria per protestare contro il "degrado" della zona, non di rado sono stati coinvolti in alcune attività promosse dal Gruppo di lavoro Piave. Le relazioni tra i due gruppi di cittadini sono infatti connotate da una certa ambivalenza, dove a momenti di critica reciproca (il Gruppo Piave accusa il comitato di fomentare l'allarmismo, enfatizzando solo gli aspetti negativi della zona e privilegiando la protesta all'impegno costruttivo, mentre il comitato sostiene che il Gruppo Piave voglia sorvolare sulle problematiche del quartiere, anche a causa della sua vicinanza

al Comune) si alternano momenti di dialogo e scambio. La presenza che l'amministrazione comunale garantisce nel quartiere attraverso Etam ha infatti un'altra, cruciale funzione: quella di gettare un ponte tra cittadini ed istituzioni, in un momento, come quello attuale, in cui i primi faticano a trovare canali di comunicazione con il "pubblico" a causa della crisi dei tradizionali meccanismi di mediazione e rappresentanza, come i partiti e i sindacati. Come abbiamo accennato nel par. 2, infatti, e com'è stato illustrato anche in altre ricerche (cfr. l'indagine sui comitati di cittadini genovesi degli anni '90 di Petrillo, 2003), la protesta da parte dei cittadini e il loro rivolgersi alle forze dell'ordine per questioni che con la sicurezza in senso stretto non hanno nulla a che fare sono in realtà un modo per denunciare una forte sensazione di "abbandono" da parte delle istituzioni e la mancanza di riferimenti. La scarsità di fiducia istituzionale, infatti, come abbiamo detto, è una delle variabili che aumentano la percezione di insicurezza. Il lavoro degli educatori di Etam consiste dunque anche nel prestare ascolto ai cittadini, anche e soprattutto a quelli che si pongono in modo più conflittuale, per far sentire loro le istituzioni più vicine e per cercare di far vedere loro i problemi in prospettiva.

4. Padova: l'attivazione spontanea e frammentaria del privato sociale

L'amministrazione comunale della città del Santo, al contrario di quanto abbiamo visto accadere a Mestre, ha preferito per certi versi "cavalcare" le lamentele di parte della cittadinanza, adottando nelle aree critiche, come i quartieri limitrofi alla stazione, una politica basata sull'uso massiccio di ordinanze amministrative e sull'intensificazione del controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine, realizzato anche in collaborazione con i militari. Un'altra serie di interventi in zona stazione si sono concentrati sulla riqualificazione meramente urbana, mentre molto meno rilevante appare l'investimento in iniziative di tipo sociale, che anzi negli ultimi anni sono state ulteriormente ridimensio-

nate: gli operatori del progetto "Accoglienza invernale", rivolto ai senza dimora e gestito dall'associazione "Noi - Famiglie padovane contro l'emarginazione e la droga", denunciano ad esempio la sospensione dell'educativa di strada a partire dal 2008, che ha avuto come effetto una diminuzione delle prese in carico dei soggetti in difficoltà.
Lo scarso investimento nelle politiche sociali da parte dell'amministrazione padovana e la prassi, comune anche a molti altri enti locali, di delega degli interventi sociali al terzo settore (rinunciando così ad esercitare un ruolo di coordinamento ed indirizzo) è all'origine del fatto che a Padova non si sia intervenuto in modo organico sulle molteplici problematiche delle zone limitrofe alla stazione ferroviaria con un progetto simile a quello realizzato a Mestre. Il Comune si è infatti per lo più limitato a farsi coinvolgere come partner in progetti promossi da altri. Proprio per la latitanza e/o inefficacia delle istituzioni locali, infatti (peraltro lamentata e sottolineata da tutti gli intervistati), molti altri soggetti si sono attivati per fronteggiare le problematiche della zona stazione, con sfumature più o meno democratiche. Si assiste cioè alla realizzazione di una serie di iniziative volte alla "riappropriazione" del territorio da parte di comitati ed associazioni, che, se in alcuni casi hanno obiettivi inclusivi di tutte le componenti che gravitano attorno alla stazione, in altri invece si configurano come una "guerra" per il possesso del territorio, che è svolta contro qualcuno invece che per favorire le relazioni tra tutte le parti in causa.
Del primo tipo è senz'altro il grosso progetto promosso da Banca Etica e realizzato dall'Associazione Mimosa in collaborazione con l'Università di Trieste, dal titolo "La città partecipata". Il progetto è consistito in una ricerca-azione realizzata nel quadrilatero che si trova di fronte alla stazione di Padova, che ha coinvolto in veste di partner diversi soggetti privati e pubblici (oltre a Banca Etica e Associazione Mimosa, anche il Comune di Padova, la Confesercenti, le Ferrovie dello Stato, alcuni hotel della zona, la Fondazione Cariparo e la cooperativa Adriatica, che ha finanziato il progetto insieme a Banca Etica). Le attività realizza-

te hanno cercato di soddisfare le domande provenienti dai residenti e commercianti, analizzate tramite la ricerca, ossia prevalentemente una rivalutazione dell'immagine della zona e l'organizzazione di maggiori attività culturali e sociali. L'intervento ha avuto però un impatto e una visibilità sul territorio molto minori di quelli avuti dal progetto portato avanti nel quartiere Piave di Mestre, e questo appare legato, almeno in parte, al fatto che l'amministrazione comunale in questo caso non sia stata promotrice e coordinatrice del progetto. Le parole dell'operatore dell'associazione Mimosa che abbiamo intervistato, infatti, evidenziano chiaramente la necessità di una "regia" dei processi sociali e le difficoltà a realizzarla quando manca l'apporto decisivo dei decisori politici:

> In zona stazione c'è bisogno di una sorta di "cabina di regia" per governare un cambiamento che è assolutamente in atto e non si può fermare [...] Noi non riusciamo, né fisicamente, né economicamente, a garantire processi... perché non è che abbiamo solo bisogno di soldi, abbiamo bisogno anche di delibere, di gestioni politiche della cosa [...] C'è un pò di miopia nel non avere un'idea di fondo, un'idea finale di come si vuole trattare un posto, un quartiere... se non da un punto di vista architettonico [...] Sui temi legati al sociale, Padova è molto ricca di associazionismo, di volontariato, e, dato che è molto ricca e il terzo settore dava molte risposte, questo forse ha fatto un pò sedere la politica, invece di avere una sua visione, avere una linea di intervento... perché c'è molta ricchezza da questa parte, quindi si sono un pò seduti dall'altra, forse. Se tu guardi Venezia, è un pò l'opposto: il Comune è fortissimo da un punto di vista sociale, e c'è un terzo settore che sarà un terzo del nostro, se non più piccolo (A.P., Associazione Mimosa).

L'ultimo passaggio dell'intervista è particolarmente interessante, anche perché l'intervistato traccia spontaneamente un paragone con la realtà di Venezia: l'ipotesi che emerge è che questa mancanza di una

"guida" lungimirante da parte dell'amministrazione pubblica nell'accompagnare i processi di trasformazione del territorio in una direzione che promuova coesione sociale, interazione tra tutte le componenti della popolazione (esercenti, residenti, "frequentatori") e tutela dei diritti di tutte le parti sia la conseguenza di un terzo settore molto forte. In realtà, in altri studi che abbiamo svolto e in cui abbiamo riscontrato lo stesso fenomeno, l'ipotesi che emergeva è che la latitanza/inefficacia dell'ente locale nel governare i fenomeni sociali sia anche causa di un maggior protagonismo del terzo settore: a fronte di una mancanza di risposte da parte dei decisori politici, cioè, sono le organizzazioni del volontariato laico e cattolico che si sentono investite del compito di fornire risposte e servizi. È questo il motivo per cui, in quello che abbiamo a suo tempo definito *campo dell'immigrazione locale*, a Treviso e a Vicenza la Caritas e i sindacati assumono un ruolo di coordinatori e promotori molto più di quanto avvenga a Venezia, dove questo ruolo è già svolto dal Comune (Mantovan, 2007).

Tornando alla presente ricerca, si può dunque affermare che, dato che l'esigenza di animazione socio-culturale negli spazi pubblici è fortemente sentita dalla popolazione sia a Mestre che a Padova, in quest'ultima città, dove il Comune non sta intervenendo molto per dare risposte in questo senso, è il privato sociale che si attiva, in modo però necessariamente più frammentato e senza un obiettivo organico. Anche nella zona retrostante la stazione dei treni, ad esempio, una serie di soggetti si sono attivati in autonomia per organizzare iniziative di rivitalizzazione del territorio, come alcuni commercianti che hanno dato vita alla manifestazione "Viale Arcella in festa", una mostra mercato con animazione per bambini, o alcuni consiglieri di minoranza del Consiglio di Quartiere 2, i quali hanno organizzato un *reading* presso il Cavalcavia Borgomagno.

In entrambe le aree (antistante e retrostante la stazione), inoltre, sono sorti vari comitati di cittadini "antidegrado", tutti composti da residenti ed esercenti italiani (su questa tipologia di organizzazio-

ni, cfr. le riflessioni riportate nel par. 2). Si tratta di realtà piuttosto autoreferenziali, perché ogni comitato si occupa di una precisa zona del quartiere. Il motivo di questa frammentazione, oltre che nel prevalente interesse di ognuno per il proprio ristretto territorio, risiede anche nella diversità di strategie: i referenti dei comitati più propositivi e non incentrati solo sulla protesta, ad esempio, ci hanno riferito di non condividere i metodi degli altri. Le attività realizzate comprendono petizioni, azioni di sensibilizzazione, riunioni pubbliche. Ma i referenti dei comitati intervistati esprimono anche la forte richiesta alle istituzioni di una rivitalizzazione commerciale e sociale di queste aree. In alcuni casi essi stessi hanno promosso iniziative di animazione territoriale, rivolte però per lo più agli autoctoni. È il caso ad esempio del torneo di burraco promosso dal Comitato Stazione nel 2011 nel cosiddetto "boulevard" della stazione: come si legge nel documento di presentazione dell'iniziativa, il torneo, intitolato «L'ultima carta contro il degrado», è stato realizzato con l'obiettivo di «allontanare da quest'area ubriachi e spacciatori che sostano e bivaccano giorno e notte» e «riportare l'attenzione dei Padovani verso questa zona caratterizzata da grosse potenzialità esplosive per l'organizzazione di una serie di eventi culturali e ricreativi successivi, che avrebbero una ricaduta di riqualificazione sociale su quest'area». L'obiettivo dell'iniziativa, dunque, non era quello di favorire il dialogo e l'interazione tra le varie componenti della popolazione che gravita in zona stazione (ad esempio tra italiani e migranti), bensì una riconquista dello spazio da parte dei "Padovani" (dove per Padovani con la P maiuscola si intendono ovviamente solo gli autoctoni, gli unici cittadini considerati legittimi) contro le presenze "disturbatrici".

Nei quartieri limitrofi alla stazione di Padova, dunque, si assiste ad un'elevata frammentazione di iniziative, in cui una serie di soggetti si attivano in modo autonomo per affrontare quelli che loro individuano come i problemi principali della zona, con obiettivi in parte eterogenei e senza un coordinamento. Quello che manca è una "regia" comunale

che intercetti, valorizzi, metta in rete e indirizzi i soggetti che si attivano, o anche quelli potenzialmente attivi. Tra questi ultimi troviamo ad esempio le associazioni di migranti: il quadro che emerge dalla ricerca è quello di un associazionismo immigrato ripiegato su se stesso e poco presente nella sfera pubblica. Questo appare anche il risultato dell'operato di istituzioni locali (Consigli di quartiere 1 e 2 e, in parte, anche il Comune) che non hanno agito attivamente ed efficacemente per creare un reale canale di comunicazione e di interazione con gli esponenti del variegato mondo dell'auto-organizzazione migrante. Anche i rapporti con l'associazione "Razzismo Stop" (emanazione del movimento politico dei "Disobbedienti" e attiva nel supporto ai migranti, dai quali è molto apprezzata) e gli amministratori locali sono storicamente meno collaborativi rispetto a quanto accade a Venezia con la cooperativa Caracol (anch'essa afferente ai centri sociali e alla quale vengono spesso affidate dall'amministrazione lagunare attività nel campo delle politiche sociali): qui l'associazione non viene coinvolta all'interno del progetto "Accoglienza invernale", né in altri progetti di inclusione sociale. Anche gli stessi comitati di cittadini, infine, faticano a trovare canali di interlocuzione con l'amministrazione comunale padovana.

5. Riflessioni conclusive

La ricerca ha fornito degli utili spunti di riflessione rispetto ai due obiettivi conoscitivi che ci eravamo posti, ossia la ricostruzione degli elementi di conflitto tra le diverse popolazioni urbane dei quartieri analizzati e l'analisi degli interventi realizzati dagli attori pubblici e privati per affrontare i problemi riscontrati. Con riferimento al primo aspetto, le risultanze del progetto illustrate nel par. 2 sono in linea con quanto affermato dalla letteratura scientifica sul tema: quasi tutti gli studi sull'insicurezza giungono alla conclusione che la paura del crimine non corrisponda ad un'esperienza diretta di violenza e di criminalità (Lagrange, 1993). È stato riscontrato infatti come la percezio-

ne dell'insicurezza sia dipendente anche da fattori che col crimine non hanno nulla a che fare, come la qualità dello spazio urbano in cui si vive, la vulnerabilità sociale, le reti sociali, la fiducia interpersonale e istituzionale. Per ciò che concerne la scarsa cura dello spazio urbano, è emerso in particolare come siano molto rilevanti nel far sentire un soggetto insicuro e abbandonato dalle istituzioni tutta quella serie di "inciviltà" diffuse che denunciano la difficoltà dei rapporti con gli altri e la messa in crisi della possibilità del vivere collettivo da parte di soggetti che, in quanto portatori di altre abitudini e altri costumi, sembrano non accettare le regole ritenute alla base di una convivenza civile (Chiesi, 2004). Questo aspetto è strettamente collegato a quello della fiducia interpersonale: una delle fonti dell'insicurezza, studiata dagli etnometodologi, è la violazione delle regole comunicative, che provoca una sospensione della fiducia accordata al prossimo, in quanto agente attendibile e competente, minando gli elementi dati per scontati della nostra vita quotidiana e introducendo delle ansie esistenziali che prendono la forma del sospetto e dell'ostilità (Garfinkel, 1967).

Non è dunque un caso che gli studi che hanno analizzato i motivi dell'insicurezza e delle lamentele dei cittadini nei quartieri che, come quelli oggetto del nostro studio, sono caratterizzati da un'elevata eterogeneità etnica e di classe sociale degli abitanti, siano concordi nel riconoscere il peso preponderante di quella che viene percepita come una violazione delle regole di convivenza (cfr. ad esempio Pastore e Ponzo, 2012; Germain, 2012; Giovannini e Vezzali, 2011; Selmini, 1997; Giacomozzi e Selmini, 1996; Merry, 1981): come sostiene uno dei più noti esponenti degli studi sull'insicurezza urbana in Italia, «a preoccupare la gente nella grande maggioranza delle città italiane non è tanto il violento crimine di sangue, quanto l'incrinarsi della necessaria affidabilità della vita quotidiana» (Amendola, 2011, p. 13). L'emergere di questa questione è senz'altro riconducibile in parte all'affermarsi della super-diversity nelle società occidentali: nel momento in cui i nuovi flussi di immigrati sono caratterizzati da molteplici elementi

di differenziazione interna è chiaro che la negoziazione delle "regole di convivenza" diventa più complessa e la sensazione di vivere in un mondo imprevedibile e poco familiare più pronunciata. Queste riflessioni sono confermate anche dalle interviste che abbiamo realizzato con i rappresentanti dei comitati "antidegrado", i quali desiderano la "rimozione" delle presenze sgradite dal proprio territorio, confermando dunque l'importanza delle inciviltà ambientali e sociali come motore di un senso di insicurezza e della protesta. Questa richiesta di "rimozione", alla quale spesso si affianca quella di eliminare i fattori di attrazione per queste persone (come le Cucine Popolari a Padova, o anche gli stessi negozi "etnici"), è da ricondurre ai cambiamenti intervenuti nel modello del controllo sociale e al conseguente processo di criminalizzazione della miseria (cfr. par. 1). Per ciò che concerne il nostro specifico contesto nazionale, inoltre, queste richieste dei comitati si possono anche ricollegare, come ha affermato Rossella Selmini, al mutamento culturale e percettivo innescato dalla "stagione delle ordinanze" (2008-2011), che ha depositato un pensiero mainstream il quale riconduce tutta l'area grigia delle inciviltà e del "disordine urbano" alla dimensione criminale. Non solo: anche numerosi problemi di natura sociale, come l'accattonaggio, a causa di questo processo rientrano nell'area del penale, attraverso la loro riconduzione al tema del degrado urbano o del comportamento antisociale (Selmini 2014).

Oltre a questo, però, altri elementi accomunano i comitati, o per lo meno quelli più propositivi: in particolare, la forte richiesta alle istituzioni di una rivitalizzazione commerciale e sociale dei quartieri limitrofi alle stazioni. Si tratta di un'istanza che conferma quanto la creazione di comitati "antidegrado" non sia motivata solo da una mancanza di "sicurezza", bensì anche (e forse soprattutto) da altre esigenze, come la necessità del recupero di una socialità di prossimità, che sarebbe fondamentale trovassero una risposta ed un ascolto da parte dei decisori pubblici, anche per evitare che queste forme di auto-organizzazione prendano delle derive sempre più antidemocratiche. Come

scrive Tamar Pitch, infatti:

> La crisi dei partiti politici di massa, delle loro forme associative e partecipative, ha lasciato un vuoto in cui prendono forma modalità associative diverse e variegate, quale più quale meno effimera: ad esse mancano tuttavia canali sicuri di interlocuzione e mediazione con le istituzioni del potere politico locale e nazionale. La curvatura che molte di queste mobilitazioni prendono, allora, io sostengo, dipende in gran parte da questo, dalla labilità del rapporto con le istituzioni e dalla scarsa autorevolezza delle istituzioni stesse, quando non da un uso strumentale che le istituzioni fanno di esse. Spetta alle istituzioni fornire una cornice procedurale che metta al riparo i diritti individuali da maggioranze morali e dia spazio alla negoziazione e al conflitto tra diversità culturali. Ciò significa che le mobilitazioni cittadine possono non avere conseguenze privatizzanti quando organizzazione e coinvolgimento procedano attraverso regole chiare che provvedano a rappresentanza e trasparenza. Non si tratta allora di demonizzare queste mobilitazioni: al contrario, esse testimoniano quantomeno di un desiderio di partecipazione civica, la quale è oggi essenziale nella produzione di una governance inclusiva. Si tratta, invece, di orientare il desiderio di protagonismo e partecipazione verso obiettivi non privatizzanti, includenti, «democratici» (Pitch, 2001, pp. 153-154).

Si delinea dunque l'estrema importanza della presenza di un ente locale che sappia orientare e guidare i processi di cambiamento del proprio territorio di riferimento, ascoltando e coinvolgendo tutti gli attori organizzati, anche quelli che si pongono in modo conflittuale, ma indirizzandoli al contempo verso l'obiettivo della creazione di una città inclusiva e rispettosa dei diritti di tutte le sue componenti.
Queste riflessioni sono confermate dai risultati emersi nella seconda

parte della ricerca, quella che ha realizzato una mappatura degli attori pubblici e privati che si sono attivati per migliorare la qualità della vita nei quartieri oggetto di studio. Dall'analisi è emerso che, a fronte di problematiche comuni, le amministrazioni di Padova e Venezia hanno adottato politiche molto diverse, che si potrebbero sintetizzare con la formula "partecipazione delegata" vs "partecipazione guidata".
Se la prima, infatti, ha preferito per certi versi "cavalcare" le lamentele della cittadinanza, adottando una politica basata sulle ordinanze e sulla riqualificazione urbana e rinunciando ad intervenire in modo organico sulle molteplici problematiche delle zone limitrofe alla stazione ferroviaria, la seconda ha attivato per il quartiere Piave un proprio servizio specializzato nella mediazione dei conflitti e nell'animazione di comunità. L'intervento, portato avanti in collaborazione con un gruppo di residenti, ha lo scopo di accompagnare e guidare i processi di cambiamento del quartiere, intercettando anche le componenti più conflittuali della cittadinanza e tentando di coinvolgerle nell'implementazione di azioni propositive e costruttive. Questo "mosaico di interventi" sta avendo una serie di effetti positivi sul territorio. Innanzitutto, la forte domanda, da parte della cittadinanza autoctona, di una "riappropriazione" degli spazi pubblici del proprio quartiere attraverso la realizzazione di manifestazioni ludiche e culturali e la riqualificazione economico-sociale, che abbiamo avuto modo di riscontrare in entrambi i territori analizzati, se a Padova rimane insoddisfatta, qui viene invece ampiamente esaudita. Non solo: l'opera di "regia" dell'amministrazione comunale veneziana ha anche un effetto positivo di messa in rete degli interventi e di una loro declinazione in termini inclusivi e di promozione delle relazioni interculturali. Il ruolo pro-attivo e di guida dell'ente locale ha dunque saputo promuovere una configurazione di governance che valorizza e mette in rete vari attori del territorio: oltre al Gruppo di lavoro Piave, anche soggetti come le associazioni di migranti e i comitati di cittadini.
Al contrario, a Padova, dove l'ente locale è, da questo punto di vista, assente, si assiste alla realizzazione di una serie di iniziative volte

alla "riappropriazione" del territorio da parte di comitati ed associazioni, che, se in alcuni casi hanno obiettivi inclusivi di tutte le componenti che gravitano attorno alla stazione (come il progetto "La città partecipata" coordinato dall'associazione Mimosa), in altri invece si configurano come una "guerra" per il possesso del territorio, che è svolta "contro" qualcuno invece che per favorire le relazioni tra tutte le parti in causa. Da questo punto di vista, il paragone tra il torneo di burraco "antidegrado" organizzato dal comitato Stazione di Padova e la cena di quartiere realizzata annualmente nel quartiere Piave a Mestre ci sembra esemplificare bene la differenza tra i due approcci: iniziativa *élitaria* e rivolta solo agli autoctoni la prima, evento mirato a promuovere le relazioni interculturali il secondo.

Dalla ricerca emerge dunque l'importanza di un ente locale che sappia orientare e guidare i processi di cambiamento del proprio territorio di riferimento, promuovendo e coordinando una rete di attori pubblici e privati nei vari settori di policy, aspetto che è stato messo in luce anche da molti altri studiosi (cfr. ad esempio Germain, 2012; Bassoli, 2011; Polizzi, 2011; Bobbio, 2007; Pitch, 2001; Barbera, 2001). Contrariamente a quanto affermano le retoriche della sussidiarietà, le quali sostengono che la *governance* implichi una minore importanza dell'attore pubblico nella costruzione di beni pubblici, dunque, possiamo affermare che per certi versi nelle arene di governance l'importanza dell'ente pubblico invece aumenta, poiché aumentano le funzioni di indirizzo e di coordinamento ad esso demandate dalla sussidiarizzazione (Polizzi, 2011). È per questi motivi che, come ricorda Carlo Pisano in un suo recente contributo relativo alla "governance della sicurezza", alcuni autori hanno proposto il concetto di «*State anchored pluralism*» (Loader e Walker, 2007): questo concetto, usato in senso normativo, rimanda al ruolo di "àncora" che lo Stato dovrebbe continuare ad esercitare per la produzione del bene sicurezza. Lo Stato, insomma, non sarebbe un "nodo" tra i tanti all'interno della "rete" di attori che partecipa ai processi di governance locale della sicurezza, bensì avrebbe una specifica

preminenza in quanto possiede la responsabilità e la capacità di coordinare i diversi attori coinvolti nel *network* (Pisano, 2011).
Per esercitare questo ruolo di "regia" bisogna però avere una vision, un obiettivo politico e sociale chiaro, che, in linea con l'orientamento veneziano, non può che essere quello della creazione di una città inclusiva e rispettosa dei diritti di tutte le sue componenti. Come ha suggerito Alessandro Baratta (2001) in un suo noto scritto, in definitiva, bisogna smettere di parlare del "diritto alla sicurezza" di alcuni, e riaffermare invece la necessità della "sicurezza dei diritti" di tutti. La sicurezza, infatti, se è bene privato, è bene scarso e concorrenziale, ed è per questo che il tema della sicurezza cittadina «implica che si apra un perenne conflitto tra vittime e colpevoli» (Pavarini, 2006, p. 38). Bisogna dunque che, progressivamente, le forze politiche declinino e governino la sicurezza come bene pubblico, nella direzione della «produzione di maggiore sicurezza dei diritti per tutti, *in primis* di coloro (i più deboli) che soffrono di minore tutela dei propri» (Ibidem).
Per raggiungere questi obiettivi, le politiche sociali e le politiche urbane devono procedere in sinergia. Con riferimento a queste ultime, in particolare, molti autorevoli studiosi sostengono che, per frenare la tendenza alla disgregazione e alla costruzione di muri materiali e simbolici all'interno delle città contemporanee, sia necessario implementare politiche pubbliche e progetti che abbiano l'obiettivo di creare spazi dove i "diversi" si possano incontrare e possano dialogare realmente, attraverso pratiche di partecipazione e di recupero dello spazio pubblico a livello locale (Bauman, 2005; Castells, 2004; De Sousa Santos, 2003; Le Galès, 2003; Harvey, 1999). La pianificazione architettonica e urbanistica dovrebbe cioè proteggere e coltivare la *mixofilia*, realizzando e diffondendo spazi pubblici aperti, invitanti e ospitali, che ogni categoria di persone sarebbe invogliata a frequentare e a condividere, poiché «l'arte di vivere pacificamente e felicemente con le differenze, e di trarre vantaggio da questa varietà di stimoli e di opportunità, sta diventando la più importante tra le capacità che un cittadino ha bisogno di imparare e

di esercitare» (Bauman, 2005, p. 33). Se la paura della contaminazione e dell'esposizione al diverso ha prodotto segregazioni volontarie e subite, i centri urbani restano dunque allo stesso tempo gli unici luoghi di elaborazione di rimedi a questi stessi mali, gli unici luoghi in cui il rischio si può tramutare quotidianamente in opportunità individuali e collettive, grazie al fatto di essere sempre e comunque un grande laboratorio sociale e il luogo per eccellenza della sperimentazione e della contaminazione (Turnaturi, 2005, p. 183).

BIBLIOGRAFIA

Amendola G. (2011), *La paura e la vita quotidiana*, in Amendola G., a cura di, *Insicuri e contenti. Ansie e paure nelle città italiane*, Liguori, Napoli, pp.1-24.

Amin A. (2012), *Land of Strangers*, Polity Pr, UK.

Baratta A. (2001), *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in Anastasia S. e Palma M., a cura di, *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme*, Franco Angeli, Milano.

Barbera F. (2001), "*Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*", Stato e Mercato, 3: 413-449.

Bassoli M. (2011), *La governance locale: alcuni aspetti teorici, in Bassoli M. e Polizzi E., a cura di, La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, FrancoAngeli, Milano, pp. 15-37.

Bauman Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna.

Bauman Z. (2000), *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano.

Bauman Z. (2005), *Fiducia e paura nella città*, Mondadori, Milano.

Bauman Z. (2014), *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari.

Bobbio L. (2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Bourdieu P. (1993), *Effets de lieu*, in Bourdieu P., a cura di, *La misère du monde*, Seuil, Paris, pp. 249-262.

Butticci A., Faiella F., Mosconi G., Sbraccia A., Vianello F. (2006), *Vigili di quartiere ed educatori di strada: Padova e Venezia*, in Pavarini M., a cura di, *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, pp. 141-225.
Castells M. (2004), *La città delle reti*, Marsilio, Venezia.
Chamboredon J.C., Lemaire M. (1970), "*Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*", Revue française de sociologie, XI, 3-33.
Chiesi L. (2004), *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, in Selmini R., a cura di, *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, pp. 129-140.
Davis M. (1998), *Ecology of fear: Los Angeles and imagination of disaster*, Metropolitan Books, New York.
De Sousa Santos B. (2003), *Democratizzare la democrazia*, Città Aperta, Troina.
Della Porta D. (2004), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
Elias N., Scotson J. (2004), *Strategie dell'esclusione*, Il Mulino, Bologna.
Garfinkel H. (1967), *Studies in Ethnometodology*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
Germain S. (2012), "*Le retour des villes dans la gestion de la sécurité en France et en Italie*", *Déviance et Société*, 36, 1: 61-84
Giacomozzi B., Selmini R. (1996), "*Nuovi attori: censimento dei comitati di cittadini operanti in Emilia-Romagna sulla sicurezza*", *Quaderni di Città Sicure*, 5: 211-219.
Giovannini D., Vezzali L. (2011), a cura di, *Sicurezza, coesione sociale e immigrazione. Prospettive teoriche e analisi di un caso*, Edizione Unicopli, Milano.
Harvey D. (1999), "*Frontiers of insurgent planning*", *Plurimondi*, n. 1 (2): 269-86
Hyra D.S. (2008), *The new urban renewal. The economic transformation of Harlem and Bronzeville, The University of Chicago Press*, Chicago.
Lagrange H. (1993), "*La peur à la recherche du crime*", *Déviance et société*, XVII, 4: 385-417

Le Galès P. (2003), *European cities: social conflict and governance*, Oxford University Press, Oxford.
Loader I., Walker N. (2007), *Civilizing Security*, Cambridge University Press, Cambridge.
Maneri M. (2013), "*Si fa presto a dire "sicurezza. Analisi di un oggetto culturale", Etnografia e ricerca qualitativa*, 6 (2): 283-309.
Mantovan C. (2007), *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
Mantovan C., Ostanel E. (2015), *Quartieri contesi. Convivenza, conflitti e governance nelle zone Stazione di Padova e Mestre*, FrancoAngeli, Milano.
Massey D.S. (2002), *La ricerca sulle migrazioni nel XXI secolo*, in Colombo A. e Sciortino G., a cura di, *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, pp. 25-49.
Merry S.E. (1981), *Urban Danger. Life in a Neighborhood of Strangers*, Temple, Philadelphia.
Pastore F., Ponzo I. (2012), a cura di, *Concordia Discors. Convivenza e conflitto nei quartieri di immigrazione*, Carocci, Roma.
Pavarini M. (2006), Introduzione. "*L'aria della città rende (ancora) liberi"? Dieci anni di politiche locali di sicurezza*, in Pavarini M., a cura di, *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, pp. 11-64.
Petrillo A. (2003), *La città delle paure. Per un'archeologia dell'insicurezza urbana*, Elio Sellino, Avellino.
Piketty T. (2013), *Le capital au 21e siècle*, Editions du Seuil, Paris.
Pisano C. (2011), *La "governance della sicurezza". Dinamiche partecipative e ruolo dell'autorità*, in Bassoli M. e Polizzi E., a cura di, *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, FrancoAngeli, Milano, pp. 149-169.
Pitch T. (2001), "*Sono possibili politiche democratiche per la sicurezza?", Rassegna Italiana di Sociologia*, XLII, 1:137-156.
Pitch T. (2013), *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Roma-Bari.

Polizzi E. (2011), *Nodi e prospettive della governance all'italiana*, in Bassoli M. e Polizzi E., a cura di, *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, FrancoAngeli, Milano, pp. 211-220.
Re L. (2001), "*La trasformazione delle politiche di controllo sociale nell'era della globalizzazione*", *Dei delitti e delle pene*, VIII, 1-2-3:141-62.
Santoro E. (2005), *Castigo e delitto*, in Giglioli P.P, a cura di, *Invito allo studio della società*, Il Mulino, Bologna, pp. 69-100.
Selmini R. (1997), "*Il punto di vista dei comitati di cittadini*", *Quaderni di città sicure*, 11: 77-94.
Selmini R. (2000), "*Le attività di prevenzione: una premessa teorica*", *Quaderni di Città Sicure*, 20: 37-52.
Selmini R. (2014), *Origine, sviluppi ed esiti delle politiche di governo locale della criminalità nell'Italia contemporanea*, in F. Corradini, a cura di, *Dalle città all'Europa. Strategie di sicurezza urbana*, Nuova Prhomos, , Reggio Emilia, pp. 23-40.
Simmel G. (1998), *Le metropoli e la vita dello spirito*, Armando, Roma.
Turnaturi G. (2005), *La città*, in Giglioli P.P, a cura di, *Invito allo studio della società*, Il Mulino, Bologna, pp. 159-183.
Vertovec S. (2007), "*Super-diversity and its implications*", *Ethnic and Racial Studies*, 30:1024-1054
Wacquant L. (2000), *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberista*, Feltrinelli, Milano.
Wacquant L. (2006), *Punire i poveri: il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Derive e Approdi, Roma.

UMBERTO NICOLINI

Architetto milanese, da vent'anni si occupa di Sicurezza Urbana attraverso il "Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza"

Abstract

Spazio urbano e bisogno di sicurezza, un binomio che porta alla mente una relazione di amore e odio risalente ormai a secoli lontani, alla nascita delle città. Un amore fatto di promesse incrinato dalla disillusione di un presente dove non più solo le città ma ormai tutti gli spazi antropizzati sono presentati come luoghi di ansia e insicurezza. Ma quale è il rapporto tra la fisicità dei luoghi in cui viviamo e i fatti che in essi avvengono? Quale – se esiste - la relazione tra lo spazio costruito e la domanda crescente di sicurezza? L'evoluzione delle teorie criminologiche mostra una realtà nella quale la forma dello spazio, il disegno urbano, giocano un ruolo significativo non soltanto nelle dinamiche criminali ma anche e soprattutto nella percezione diffusa che si pone alla base di paura, disagio, insicurezza. È quindi possibile identificare fattori ed elementi di organizzazione dello spazio che possono contribuire in maniera significativa a rendere uno spazio più sicuro, ma anche a trasformarlo in un luogo pericoloso o ansiogeno. Il tutto in un approccio esteso alle problematiche di sicurezza che sempre più si afferma come necessario per affrontare il tema della prevenzione del crimine e della riduzione del disagio.

Keywords

Sicurezza urbana, prevenzione ambientale, prevenzione situazionale.

LA SICUREZZA

Un tema che nei suoi molteplici aspetti sta tornando ad essere prioritario se è vero che, in base alle ultime rilevazioni dell'ISTAT oltre il 40% della popolazione italiana riporta la mancanza di sicurezza come prima preoccupazione nella vita quotidiana, soprattutto nell'esperienza legata al proprio contesto locale.

In termini concreti ciò significa che la paura di essere vittime è superiore al pensiero del traffico, dell'inquinamento, di tanti altri fattori che creano disagio nei cittadini.

Il laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, operativo dalla metà degli anni '90, propone già nella sua denominazione il binomio tra due elementi della vita urbana: qualità e sicurezza; un binomio inscindibile nel momento in cui consideriamo la seconda come una delle componenti fondamentali della prima e come uno dei caratteri urbani alla base della civile convivenza.

Per capire come mai un architetto sia coinvolto in queste tematiche possiamo prendere spunto da una citazione molto significativa e forse oggi non nuova a chi opera nel settore della sicurezza.

"La prima cosa da capire è che l'ordine pubblico nelle strade e sui marciapiedi della città non è mantenuto principalmente dalla polizia, per quanto questa sia necessaria: esso è mantenuto soprattutto da una complessa e quasi inconscia rete di controlli spontanei e di norme accettate e fatte osservare dagli abitanti stessi."

Così Jane Jacobs nel lontano 1961 dava inizio ad una rivoluzione nel modo di considerare il problema della sicurezza dandone una lettura innovativa attraverso un'ottica spaziale mai affrontata in precedenza.

Abbiamo quindi stabilito che dai dati recenti, ma il fenomeno è già evidente da alcuni decenni, il sentimento di insicurezza è in costante crescita, con una minore emergenza del tema negli ultimi anni in favore di allarmi legati all'economia, ma sempre su livelli preoccupanti.

A questo punto siamo soliti proporre la classica domanda retorica

sul perchè mai la paura aumenti mentre i reati sono in calo costante; si tratta di un mantra che ultimamente accusa qualche colpo poiché alcune categorie di reati – pensiamo ad esempio a borseggi e furti in appartamento – risultano in crescita numerica, ma che rimane per lo più valido nel suo obiettivo di porre in evidenza uno sbilanciamento tra la reale pericolosità dei luoghi e la percezione di insicurezza rilevata nelle persone.

I mezzi di informazione – per volontà di semplificazione o per uso strumentale della notizia – ci riportano il dato ISTAT in modo assai sintetico: gli italiani hanno paura del crimine. Ottimo per fare titolo, buono anche per dare ulteriore impulso e giustificazione alla paura, ma molto poco utile a noi che vogliamo capire quali siano le componenti di questa paura, o meglio di questa domanda di sicurezza.

In primo luogo è necessario accettare che le ragioni della domanda di sicurezza siano ben più complesse e articolate di quanto proposto dalla sintesi giornalistica (e spesso politica). Tra i fattori che sono origine di paura nelle persone molti non sono inquadrabili nell'ambito dei reati, a volte sono persino fattori che potrebbero essere catalogati come normali elementi della vita urbana.

Abbiamo quindi provato a raggruppare le cause riportate come generatori di insicurezza per identificare le grandi categorie che compongono la domanda di sicurezza.

• ***il rischio concreto di rimanere vittima*** di aggressioni o altri episodi di violenza; ovvero quanto tradizionalmente viene considerato come principale se non unico generatore di insicurezza;

• ***la rottura diffusa dei codici tradizionali di condotta civica*** (dormire, urinare in strada, sputare, mendicare in modo aggressivo, ecc.); uno dei fattori emergenti e generatori di conflitti nell'uso dello spazio attraverso atti che di per se stessi non sono identificati come reati ma che inducono un forte senso di disagio nella popolazione.

• ***la mancanza di cura del territorio***: scarsa manutenzione degli spazi pubblici, sporcizia, assenza delle forze dell'ordine e di guardiani;

elemento che in una epoca di crisi economica, quando il settore pubblico contrae gli investimenti in manutenzione e cura del territorio, assume proporzioni allarmanti.

• ***la sensazione di insicurezza*** disgiunta dall'insicurezza reale, legata a fattori ambientali come lo squallore dello spazio urbano, la mancanza di vitalità; (che nasce anche da una progettazione di bassa qualità, dalla disumanità rispetto alla scala umana, la monofunzionalità delle zone….)

• ***la paura*** intesa come sentimento soggettivo, non legato al rischio reale, ma connesso a fattori più ampi, spesso lontani; ad esempio la diffusione sul territorio delle paure attraverso i media (es: violentano una donna in india, è come se accadesse sotto casa mia, oppure le numerose trasmissioni sempre più morbose)

A questa domanda, assai articolata, si è storicamente cercato di dare risposta attraverso approcci differenti.

Da principio attraverso un approccio che chiameremo istituzionale, ovvero attraverso il sistema della magistratura e le forze dell'ordine. Un filone che ha avuto grandi evoluzioni di pari passo con lo sviluppo di teorie sempre più avanzate riguardo alla giustizia e di tecniche di polizia sempre più sofisticate.

In seguito si è sviluppato l'approccio sociale, scoprendo la necessità di agire sulle cause umane alla radice del crimine e non soltanto sul crimine stesso.

Questi due approcci, a volte insieme a volte in contrapposizione, hanno dominato per lungo tempo le politiche di contrasto alla criminalità e riduzione dell'insicurezza, con risultati spesso poco efficienti se pur talvolta efficaci.

Nella seconda metà del secolo scorso assistiamo ad una lenta e silenziosa rivoluzione, che consideriamo ancora oggi non compiuta a fondo. Il grande cambiamento ha origine in primo luogo dall'evoluzione, ispirata dalla scienza medica, che vede affiancare ai metodi di tipo repressivo concetti basati sulla prevenzione: impedire che il crimine av-

venga è meglio che avere una vittima sofferente e un colpevole condannato. Altrettanto più importante per l'argomento di questo testo è lo sviluppo delle teorie criminologiche che porta alla consapevolezza che, perché si verifichi un crimine, non è sufficiente la presenza di una vittima e di un aggressore motivato; è invece necessaria una terza componente: il contesto ove il crimine si realizza.

In questa ottica possiamo notare come molte delle componenti della domanda di sicurezza elencate poco sopra siano caratterizzate da una forte componente di tipo spaziale. Nasce così un terzo approccio ai problemi di sicurezza, genericamente denominato approccio ambientale, la cui evoluzione ha richiesto per motivi che non affronteremo in questa sede molti anni e che soltanto in tempi recenti sembra trovare una maturazione disciplinare sufficiente, recuperando il gap disciplinare con gli altri due approcci più anziani e consolidati.

Questa premessa è funzionale ad introdurre un concetto in apparenza banale e scontato ma in realtà oggetto di grandi discussioni e ancora oggi non universalmente riconosciuto, ovvero che l'organizzazione dello spazio della città ha una influenza diretta sulla sicurezza dei luoghi:

- può contribuire a renderli più sicuri;
- ma può anche contribuire a renderli molto più insicuri.

È importante ribadire come il ruolo attivo dello spazio sulla sicurezza si realizzi non solo sulla reale sicurezza dei luoghi, ma anche sulla percezione di sicurezza da parte degli abitanti. Si è più volte riconosciuto come la percezione sia spesso la vera chiave per comprendere la domanda di sicurezza ed intervenire sulla paura.

Preso atto di questo rapporto tra spazio e sicurezza, possiamo brevemente indagare su quali siano le azioni intraprese e quali le esperienze attivate all'interno di questo terzo filone di approccio al tema sicurezza. Non molto, in realtà: il filone è relativamente giovane e in un susseguirsi scomposto di avanzamenti non omogenei di teoria e pratica sta ancora cercando un suo reale riconoscimento che possa strutturarne meglio l'operatività.

A livello europeo, possiamo segnalare alcuni passi significativi:

• il riconoscimento da parte del Consiglio d'Europa nel 2001 dell'approccio ambientale come strategia efficace per contrastare il crimine e la sensazione di insicurezza;

• l'introduzione a livello degli organi di standardizzazione di un rapporto tecnico dedicato al tema (CEN TR 14383-2);

• la realizzazione di un manuale applicativo delle indicazioni contenute nel rapporto;

• l'approvazione di una azione nell'ambito del programma COST per superare la frammentazione del sapere che caratterizza ancora questo approccio. Scendendo in realtà nazionali si possono identificare rapidamente alcune esperienze significative che forniscono una idea generale dell'impatto che questo tipo di approccio sta iniziando ad ottenere.

Pensiamo ad esempio alla Gran Bretagna, ove la sicurezza è inglobata nel tema assai più ampio della sostenibilità.

Una legge dello Stato stabilisce già nel 1995 che sia compito di ogni istituzione che agisca sul territorio introdurre nel proprio operato considerazioni in merito all'impatto sulla sicurezza delle proprie azioni.

In virtù di questa impostazione la città di Manchester decide di inserire all'interno delle domande di concessione edilizia o di sviluppo urbanistico una valutazione di sicurezza dei progetti. Di fronte alla impreparazione dei progettisti la polizia della città decide di istituire un apposito ufficio – chiamato Design for Security – che assista i designer nell'ottenere il giudizio positivo necessario al rilascio della concessione.

Passiamo quindi alla Francia, ove il tema della sicurezza è invece associato a quello dei diritti fondamentali dell'uomo. In tal senso, la sicurezza è considerata una componente necessaria per esercitare la propria libertà di cittadino.

Una legge nazionale prevede da alcuni anni l'obbligo, attraverso un procedimento assai complesso, di effettuare una valutazione di impatto sulla sicurezza di tutti i progetti di una certa scala dimensionale o di capacità insediativa.

Ed eccoci quindi all'Italia dove la sicurezza è vista…. Come una emergenza. Una battuta che non vuole essere manifestazione di disfattismo populista fin troppo diffuso nel nostro paese ma solo l'espressione dell'assenza di una politica strutturata in materia di approccio ambientale alla sicurezza; una assenza che è solo in parte giustificabile anche per la relativa giovinezza della materia. Ciò non toglie però che vi possano essere interessanti esperienze soprattutto a livello locale, come avviene nel resto d'Europa.

Ad esempio i progetti pilota e le ricerche messi in atto da lungo tempo dalla Regione Emilia Romagna, istituzione all'avanguardia in questo filone già dai tempi dell'innovativo programma Città Sicure

Ma anche, e qui entriamo in una zona più tecnica, della metodologia sviluppata dal Labqus in questi anni, un argomento utile a dare un accenno di cosa intendiamo quando parliamo di aspetti spaziali della sicurezza.

Il metodo degli indicatori.

Da architetti, da persone che quotidianamente operano le trasformazioni dello spazio, ci siamo domandati se fosse possibile identificare i rapporti che intercorrono tra le diverse tipologie e caratteri di ambiente urbano e il livello di sicurezza, reale o percepita, delle persone.

Nasce così il metodo di valutazione della sicurezza attraverso indicatori. Si tratta di uno strumento tecnico finalizzato alla valutazione dei luoghi in una ottica di sicurezza. Utilizzando una serie di indicatori, selezionati da una gamma di strumenti standard, è possibile realizzare una stima di quella che con una espressione non troppo felice ma ad oggi obbligata denominiamo la propensione di un luogo alla sicurezza.

Gli indicatori appartengono a diverse macro categorie – possono descrivere infatti caratteri di tipo fisico così come sociale o di uso degli spazi – e vengono ritagliati su misura per adattarsi al contesto operativo. In alcuni casi, per situazioni specifiche si procede con la definizione di appositi indicatori al fine di ottenere il miglio quadro conoscitivo. Questa fase è molto impegnativa e richiede l'intervento di osservato-

ri appositamente formati ad una lettura urbana in ottica di sicurezza ambientale. Terminato il rilievo e mappati i risultati di procede ad una analisi interpretativa incrociando i diversi indicatori e, attraverso interpolazioni di tipo quantitativo ma anche e soprattutto qualitativo si perviene ad una valutazione del livello potenziale di sicurezza dei luoghi. La valutazione può essere effettuata a scale molto differenti, dalla scala urbana al dettaglio architettonico, ovviamente modificando il tipo di analisi.

Le indicazioni ottenute possono essere utilizzate sia per indirizzare i nuovi interventi sia per intervenire sullo spazio esistente orientando le politiche di sicurezza in un'azione coordinata con gli altri approcci al problema.

Accertata quindi l'influenza dello spazio sul tema sicurezza, riconosciuta la necessità di agire in forma preventiva e quindi di integrare criteri di sicurezza fin dall'inizio delle operazioni di trasformazione dello spazio, ci poniamo oggi l'obiettivo di arrivare ad un riconoscimento di pari dignità dei concetti relativi alla sicurezza rispetto agli altri fattori presi in considerazione. Sempre con la consapevolezza che gli elementi in gioco riconducono per lo più a indicazioni di tipo qualitativo.

Di cosa abbiamo bisogno oggi per compiere il grande passo verso questo tipo di approccio?

Dallo studio delle principali esperienze europee, sia a livello nazionale sia alla scala locale, emerge come principale debolezza la frammentazione della cultura di questa disciplina e la ancora scarsa diffusione tra i tecnici e i decisori.

Occorre quindi agire con una intensa opera di:

- sensibilizzazione sull'argomento;
- creazione di una cultura di base;
- formazione e aggiornamento di chi opera sul territorio.

Solo in questo modo sarà possibile superare gli odierni limiti nelle politiche di contrasto alla criminalità e di riduzione dell'insicurezza.

BIBLIOGRAFIA

Cardia Clara, *Alle origini dell'idea di Città Sicure* [Rapporto]. - Milano : Comune di Milano, 1998.

Cardia Clara e Bottigelli Carlo, *Progetti pilota: l'attuazione* [Articolo] // *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia Romagna: ottavo rapporto annuale* . - 2002. - Regione Emilia Romagna.

Cardia Clara, *L'aspetto della sicurezza nella progettazione urbana* [Sezione di libro] // *Città, Criminalità, Paure. Sessanta parole chiave per capire ed affrontare l'insicurezza urbana-* / aut. libro Amendola Giandomenico. - Napoli : Liguori Editore, 2008.

Città di Lione, *Contrat Local de Sécurité de la Ville de Lyon 2008/2011*. - Lione : [s.n.], 2008.

Città di Lione, *Le Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance* [Online] // Ville de Lyon. - 2009b. - 10 ottobre 2009. - http://www.lyon.fr/vdl/sections/fr/securite/mission_de_securite_1/le_conseil_local_de.

Home Office, *Crime and Disorder Act 1998*, Section 17 [Online] // Home Office - Crime Reduction. - 19 agosto 2003. - 24 marzo 2009. - http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/legislation26.htm.

Jacobs Jane, *Vita e morte delle grandi città - Saggio sulle metropoli americane* [Libro]. - Torino 1969 : Giulio Einaudi Editore, 1969. - (Seconda edizione Edizioni di Comunità, 2002).

Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza et. al. Pianificazione, Disegno Urbano, Gestione degli spazi per la Sicurezza - Manuale [Libro]. - Milano : Commissione Europea -Direzione Generale Giustizia, Libertà e Sicurezza, 2007.

Newman Oscar, *Defensible Space* [Articolo] // Journal of the American Planning Association. - 1995. - Routledge. - 2 : Vol. 61.

Office of the Deputy Prime Minister Safer Places - *The Planning System and Crime Prevention* [Libro]. - Londra : Thomas Telford Publishing, 2004. - ISBN 0727732617.

Parlamento Italiano Legge 15 luglio 2009, n.94 - *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*. - Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128.
Repubblica Francese *Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité.* - Parigi : [s.n.], 28 ottobre 1997.
Repubblica Francese, *Code de l'urbanisme*. - Parigi : [s.n.].
Repubblica Francese, *Décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique*. - Parigi : [s.n.], 3 agosto 2007.
Repubblica Francese, *Décret no 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.* - Parigi : [s.n.], 1995b.

GIAN GUIDO NOBILI

Responsabile Area Sicurezza urbana e Legalità
Regione Emilia-Romagna;
Coordinatore tecnico del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana.

Indice

1. Le origini
2. Sensibilizzazione e diffusione: 1996-2001.
3. Sviluppo e consolidamento: 2002 -2007
4. Declino e tensione: 2008-2015
5. Conclusioni

Abstract

Il presente contributo ricostruisce la storia delle politiche di sicurezza urbana in Italia ed il loro passaggio dalla dimensione locale a quella nazionale, contestualizzandone l'evoluzione nel quadro delle politiche europee di nuova prevenzione. La ricostruzione storica delle politiche locali di sicurezza italiane viene analizzata con una particolare attenzione agli aspetti di partnership istituzionale ed alle caratteristiche specifiche che essa assume nel nostro paese.

EVOLUZIONE DELLE SECURITY POLICY: 20 ANNI DI SICUREZZA URBANA IN ITALIA

URBANITY 2015_ATTI DEL CONVEGNO

1. Le origini

"*Di certo in tema di politiche locali di sicurezza in Italia ci sono solo i natali: nel gennaio 1994 nasce il progetto pionieristico Città sicure della Regione Emilia-Romagna. Prima di allora, di politicamente significativo semplicemente nulla; dopo, molto, anche se contradittorio e confuso*", così esattamente dieci anni fa esordiva Massimo Pavarini (2006: 11) in un saggio sulle politiche locali di sicurezza in Italia.
Altri dieci anni sono passati, eppure non saremmo in grado oggi di affermare che le nebbie nel frattempo si siano diradate, anzi, appaiono sempre più fosche a chi si avventura nel percorso di analisi e ricostruzione delle politiche locali italiane di prevenzione della criminalità e del disordine urbano.

Giova ricordare come si è sviluppato e diffuso un nuovo linguaggio ed un nuovo approccio alle politiche di sicurezza urbana in Italia.
Le prime pionieristiche esperienze si rifanno ai modelli di nuova prevenzione affermatisi in Francia ed Inghilterra all'inizio degli anni Ottanta del secolo appena trascorso.
A partire dalla fine degli anni Cinquanta, a seguito anche della crisi dei settori industriali tradizionali, molte aree dei paesi europei più avanzati sono state interessate dalla crescita dei fenomeni di criminalità predatoria e di disordine urbano diffuso.
Tuttavia è proprio a partire dai primi anni Ottanta che il tema della prevenzione nell'esperienza anglo-americana e francese si afferma come elemento fondamentale per la lotta alla criminalità e al degrado urbano.
Nel Regno Unito si diffonde un modello - guidato dal governo centrale

- basato principalmente sulla prevenzione situazionale e sul rafforzamento del ruolo della polizia.
Negli stessi anni in Francia si afferma un modello di prevenzione sociale, inquadrato nelle politiche urbane, egemonizzato dagli attori locali ed in particolare dai sindaci (Hebberecht P., Sack F., 1997; Selmini, 2005: 17 e ss.; Giovannetti, M., 2009: 168 e ss.).
Nel 1981 in Francia, con il rapporto *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité* è proprio la Commissione dei Sindaci sulla sicurezza urbana, presieduta da Gilbert Bonnemaison, a definire gli indirizzi degli interventi preventivi che si realizzeranno negli anni successivi.
Le risposte ai problemi di criminalità e disordine urbano diffuso devono essere di natura sociale, urbanistica, culturale. Inoltre si insiste sulla necessità di agire a livello locale e di valorizzare in particolare l'intervento nei quartieri. A partire dal 1983 il *Consiglio nazionale per la prevenzione della delinquenza* (CNPD) promuove gli interventi statali in materia di prevenzione che devono avere come principale polo di animazione i comuni. Due anni più tardi vengono costituiti gli omologhi organismi locali: i *Consigli comunali di prevenzione* (CCP) che identificano definitivamente nel sindaco il coordinatore delle politiche locali di prevenzione attivate in parternariato con i rappresentanti degli organi di polizia, della magistratura, dell'istruzione e delle associazioni.
Nel 1988 la c.d. "politica della città" culmina nella creazione di un Ministero della città e della *Delegazione interministeriale per la città* (DIV) che accentra presso di sé il CNPD e si incarica di garantire coerenza interministeriale a livello statale alle complessive politiche locali di sicurezza urbana e alle diverse partnership tra Stato, Regioni e città.
Nel tempo tuttavia il ruolo del governo centrale diventa più forte e significativo rispetto a quello giocato dai sindaci e dalle autorità locali. Questa trasformazione si accentua con il ricorso ai Contratti Locali di Sicurezza (CLS), istituiti con circolare interministeriale nell'ottobre 1997. I Contratti Locali di Sicurezza (CLS), costituiranno negli anni successivi

lo strumento principale della politica di sicurezza urbana in Francia e rappresentano una delle più forti aspirazioni del governo: quella di attivare sul tema della sicurezza urbana un vero e proprio partenariato a livello locale.
Dal 1997 al 2013 risultavano sottoscritti 637 CLS che interessavano più di 1.500 comuni e circa 23 milioni di abitanti.

Al contrario nel Regno Unito fino ai primi anni Ottanta è prevalso il principio della responsabilità diretta della polizia in materia di sicurezza urbana.
Nel 1984 viene emessa la Circolare Interdipartimentale sulla Prevenzione della Criminalità (Home Office 8/84) che per la prima volta identifica esplicitamente come priorità la prevenzione, intesa come una responsabilità dell'intera comunità. Questo atto amministrativo del Ministero dell'Interno dà avvio a numerose iniziative, realizzate grazie all'attività dei responsabili delle agenzie locali nella pianificazione di strategie comuni e di partenariati.
A differenza del modello francese, gli interventi preventivi non sono orientati ad intervenire sulle cause della criminalità, ma a ridurre le opportunità di commettere i reati.
A questo scopo il Governo centrale prevede e sostiene una serie di interventi finalizzati ad aumentare la sicurezza dei cittadini: aumento dell'illuminazione pubblica, potenziamento del controllo del territorio da parte della polizia, incentivi per rafforzare la sicurezza degli abitati (porte e finestre blindate, sistemi di allarme, smantellamento delle scale antincendio esterne ai palazzi che facilitano l'accesso agli intrusi, ecc.).

In questi stessi anni, viene creata all'interno dell'Home Office la *Crime Prevention Unit* (CPU) con il compito di supportare ed incentivare gli interventi di prevenzione, con particolare attenzione a quelli di tipo situazionale, in partenariato tra i diversi attori locali.

Il concetto di "*inter-agency co-operation*" viene applicato operativamente in due programmi dimostrativi: "*Five Towns*" nel 1986 e "*Safer Cities*" nel 1988-1997.

Il coordinamento dei piani di prevenzione della criminalità e del disordine urbano e la partnership tra autorità e polizia a livello locale viene poi sancito nel 1998 dal *Crime and Disorder Act* (CDA).
I piani di prevenzione promossi dal CDA individuano alcuni ambiti di intervento prioritari:

- condurre inchieste sulla criminalità utilizzando i dati a disposizione dei diversi organismi locali (tribunali, polizia, comuni, ecc.);
- creare partenariati tra i diversi servizi locali, il volontariato e le organizzazioni comunitarie;
- consultare i gruppi di pressione e le agenzie sociali durante il processo decisionale per l'implementazione delle politiche di prevenzione locale;
- predisporre un piano di sicurezza per la comunità;
- pilotare e valutare sistematicamente le azioni realizzate attraverso indicatori chiari e misurabili.

Successivamente vengono lanciati due programmi nazionali promossi dal Ministero dell'Interno per ridurre la criminalità: il "*New Deal for Communities*" ed il *Crime Reduction strategy*". Il primo consiste in un programma di 800 milioni di sterline per sostenere la rinascita dei quartieri. Il secondo, pubblicato nel novembre 1999, interviene con sostegni alle iniziative esistenti, ma prevede anche due nuovi ambiti di contribuzione: 250 milioni di sterline per il "*Crime Reduction Programme*" (CRP), cioè un programma di sostegno a progetti locali pilota e 170 milioni di sterline per i sistemi di videosorveglianza nelle aree urbane ("*CCTV Challenge Fund*") che determinerà lo realizzazione di 680 progetti di controllo a distanza del territorio in tutta l'Inghilterra.
Altri programmi, sempre promossi dal governo centrale, seguiranno,

tra questi: *Communities Against Drugs (CAD), Safer Communities Initiative (SCI) e Building Safer Communities Fund (BSCF).*

È la Regione Emilia-Romagna a raccogliere, nel 1994, gli stimoli culturali e politici di quelle esperienze, i cui riferimenti culturali si fondano nelle strategie di prevenzione integrata e nel realismo criminologico di matrice anglosassone, avviando, prima in Italia nel panorama degli enti territoriali, un'azione rivolta direttamente ad affrontare le nuove problematiche di sicurezza che, ancora timidamente, cominciavano ad emergere in molte città italiane (Braccesi, C., 2004: 261 e ss.).

2. Sensibilizzazione e diffusione: 1996-2001.

Nel biennio successivo l'iniziativa progettuale nota come progetto "Città sicure", oramai diffusa nelle più importanti città della regione come Bologna, Modena, Reggio Emilia e Rimini, si incontra con quella di altre città come Torino, Napoli e Catania, arrivate per altre strade ad affrontare tematiche simili. È questa l'epoca che Rossella Selmini definisce di "sviluppo e diffusione" (Selmini, R., 2014: 27 e ss.).
Nei cinque anni successivi, dal 1996 al 2001, si assiste, per iniziativa dei governi locali, al progressivo e rapido diffondersi di una molteplicità di iniziative di miglioramento della sicurezza in numerose città italiane, soprattutto capoluoghi regionali e provinciali, prevalentemente al Nord e al Centro, in particolare nelle città amministrate da coalizioni di centro-sinistra. Le ragioni del diffondersi di tante iniziative sono note: l'esplodere repentino di una forte domanda sociale di sicurezza, l'elezione diretta dei sindaci, la conseguente, e spesso dirimente, importanza del tema sicurezza nelle campagne elettorali locali.
È una fase, rimasta unica in questo senso, in cui la ricerca accompagna in modo significativo lo sviluppo delle politiche ed in cui si affermano per la prima volta in Italia interventi di prevenzione sociale, situazionale e comunitaria.

Nelle coalizioni di centro-sinistra si distinguono, tra le altre, due opzioni prevalenti. Nella prima le amministrazioni locali avocano a sé la competenza a sviluppare interventi di prevenzione comunitaria e sociale, mentre gli interventi di natura repressiva e di controllo sono lasciati unicamente all'Amministrazione dello Stato.
La seconda opzione riconosce invece la possibilità di incursioni in ambiti di sorveglianza territoriale fino ad allora di esclusiva gestione statuale, valorizzando in questo senso il ruolo delle polizie locali.
Nelle coalizioni di centro-destra le modalità di intervento sono decisamente più conformi. Nella quasi totalità dei casi, si privilegiano le sole attività di controllo, sia formale che tecnologico, in quest'ultimo caso attraverso il ricorso diffuso a sistemi di videosorveglianza, e solo occasionalmente gli interventi di prevenzione sociale vengono inquadrati come azioni finalizzate alla promozione della sicurezza urbana (Nobili, G.G., 2004). In rari casi, alcune amministrazioni cercano di affidare alle polizie locali compiti di controllo e repressione della criminalità diffusa, in diretta concorrenza con le polizie nazionali. Una scelta che si rivelerà ben presto perdente nel confronto con le autorità statuali.

In questa fase due iniziative in particolare assumono una forte valenza politica.
Nel 1996 si costituisce a Roma il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU) per iniziativa di un gruppo di amministrazioni aderenti al Forum Europeo: Bologna, Catania, L'Aquila, Modena, Roma, Torino e la Regione Emilia-Romagna. Il FISU ha come caratteristica quella di riunire in una sola associazione Città, Province e Regioni impegnate in politiche locali di prevenzione e sicurezza fondate su due pilastri fondamentali: la centralità delle città e l'integrazione degli strumenti e degli attori di prevenzione.
L'identità del Forum Italiano individua il proprio fondamento caratterizzante nell'autonomia degli enti locali e nel loro ruolo determinante in materia di politiche locali di sicurezza.

Il FISU, al riguardo, condivide con il Forum Europeo l'assunto fondamentale che la sicurezza urbana è un campo di competenze e di prassi amministrative in cui gli enti locali giocano un ruolo determinante, pur nell'ambito delle proprie competenze, instaurando un rapporto di collaborazione, ma non in subordinazione, con i governi nazionali, per quanto riguarda priorità, scelte, strategie e strumenti di intervento.
Cardine di queste nuove politiche di sicurezza diverrà l'idea che gli enti di livello intermedio tra lo stato nazionale e le città possono giocare un ruolo importante di coordinamento generale; che la criminalità, in quanto fenomeno risultante da vari fattori e molteplici cause, deve essere affrontata con analisi rigorose, con una varietà di strumenti integrati tra di loro; che i progetti di prevenzione devono avere l'obiettivo di lungo-medio periodo e di intervenire sulle cause sociali del crimine e quindi essere sorretti da adeguate e coerenti politiche sociali, del lavoro, della famiglia e non solo da interventi delle politiche criminali.

Il 9 febbraio 1998 viene poi sottoscritto a Modena, alla presenza dell'allora Ministro dell'Interno, il primo Protocollo di intesa in materia di sicurezza tra il Sindaco e il Prefetto di uno stesso capoluogo.
L'intesa rappresenta, quanto meno sul piano simbolico, la fine del monopolio statale sulle politiche di sicurezza e spingerà negli anni successivi entrambi i contraenti ad avventurarsi su un nuovo ed ancora inesplorato terreno, quello della cooperazione interistituzionale, peraltro mai del tutto compiuta.
La successiva esperienza dei protocolli - oltre 300 tra il 1998 e il 2005 - si sviluppa infatti senza far emergere una reale sperimentazione di effettive ed innovative forme di collaborazione tra amministrazioni locali e statuali. Si perpetuano piuttosto vuoti rituali formalistici, privi di tangibili modalità di coordinamento delle azioni dei due diversi contraenti (Calaresu, M., 2013: 55 e ss.; Braccesi, C., 2004: 264 e ss.).
Già in questa fase si assiste ad una vera e propria divaricazione: mentre i governi locali avviano nei fatti un movimento riformatore in sintonia

con quanto si affermava in Europa, ed in particolare in Francia, Inghilterra ed Olanda, direttamente promosso dai governi nazionali, il governo italiano rimane piuttosto ancorato ad una visione centralistica e statalistica delle politiche di sicurezza, diffidente verso l'agire dei governi locali e fondata in via pressoché esclusiva sugli apparati di giustizia e repressione.

3. Sviluppo e consolidamento: 2002 -2007

A fronte del mancato incontro tra esperienze locali e governo nazionale, sono le Regioni in questa fase a raccogliere per prime l'esigenza di dare un quadro normativo di riferimento e strumenti concreti di sostegno per lo sviluppo di queste nuove esperienze. Per prima si muove, ancora una volta, l'Emilia-Romagna che adotta nel 1999 la prima legge regionale in materia di sicurezza urbana (L.R. n. 3/99). Il problema inedito era quello di individuare uno spazio legislativo legittimo per "*politiche regionali della sicurezza*", in un ordinamento costituzionale che riconosce l'ordine e la sicurezza pubblica come competenza esclusiva dello Stato. Questo spazio viene individuato attorno a due formulazioni: la prima descrittiva, ovvero l'affermata esistenza di una "*ordinata e civile convivenza delle città e del territorio regionale*" che è altro rispetto all'ordine e alla sicurezza pubblica; la seconda programmatica, ovvero la "*promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale*" come compito proprio della Regione. Questa duplice impostazione verrà adottata, con poche diversificazioni, anche nelle legislazioni regionali successive in Toscana, Lazio, Campania, Veneto, Marche e Piemonte.

Ciò che è importante sottolineare è che questo attivismo delle Regioni non avviene in contrapposizione o in concorrenza con le città, ma piuttosto a loro sostegno. In maniera diretta, vengono sostenute sia sul piano tecnico che finanziario le nuove esperienze che nelle città si vanno

strutturando. In modo indiretto, i governi regionali affermano proprie funzioni nello sviluppo delle nuove esperienze di collaborazione tra città e Stato, formalizzate nei protocolli e individuate come "politiche integrate di sicurezza", che le città non riescono autonomamente a realizzare. Infatti la scala regionale non di rado si rivela la dimensione più efficace per sviluppare compiute politiche integrate di sicurezza urbana, si pensi ad esempio alla realizzazione di sistemi informativi o di infrastrutture per la comunicazione, alla valutazione degli interventi di prevenzione o ancora alla formazione congiunta tra operatori di diverso profilo professionale. Tutte iniziative spesso assunte come obiettivi nei protocolli di sicurezza sottoscritti dai sindaci e dai rappresentanti del governo nazionale in questi anni, ma rimaste, non a caso, generalmente inapplicate. Si sviluppa così, accanto ai protocolli firmati in sede locale, una nuova tipologia di accordi in materia di "sicurezza urbana", sottoscritti direttamente tra regioni e ministero dell'Interno. Alla fine del 2004 se ne contano almeno cinque: Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Toscana e Veneto.

Nel giugno 2003 i tre principali organismi nazionali di rappresentanza degli enti territoriali, la Conferenza dei presidenti di regione e di provincia autonoma, il Consiglio nazionale dell'Associazione dei comuni italiani e l'Unione delle province italiane adottano una comune proposta di legge nazionale "*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*", sul modello sviluppato due anni prima dal Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (Legge nazionale in materia di Politiche integrate di Sicurezza e Legislazione Quadro sulla Polizia Locale).
Oltre ad essere l'esito del percorso delle politiche locali di sicurezza urbana fino ad allora sviluppato, questa proposta trae origine e legittimità dalla riforma del titolo V della Costituzione compiuta nel 2001. Il nuovo testo della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione", conferma infatti in capo allo

Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica, ma trasferisce alle Regioni la medesima competenza esclusiva in materia di polizia amministrativa locale. Si prevede inoltre l'emanazione di una legge nazionale per disciplinare le forme del coordinamento, tuttora mai definita.

Nel successivo documento approvato dal Forum italiano per la Sicurezza urbana viene offerta una nuova e più completa definizione di "politiche di sicurezza": "*Le politiche di sicurezza riguardano l'intera popolazione, la qualità delle relazioni sociali e interpersonali, la qualità dell'ambiente urbano, mentre le politiche criminali riguardano solo la prevenzione e repressione di determinati comportamenti personali qualificati come reati*. In sostanza, viene chiarito che le politiche criminali sono solo una parte, più o meno rilevante a seconda dei contesti, delle politiche di sicurezza urbana.
È in questa fase che si dispiega l'impegno più robusto dei governi regionali. Almeno quindici tra regioni e province autonome (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e Provincia autonoma di Trento) emanano legislazioni regionali che riguardano la sicurezza cosiddetta "integrata" (Calaresu, 2013: 61; Braghero, M., Izzi, L., 2004: 247 e ss.).
Le Regioni, sostengono puntualmente il sistema integrato di sicurezza nei loro territori, perseguono l'integrazione tra le diverse politiche, incidendo su livelli istituzionali diversi e sulle molteplici politiche comunali finalizzate alla sicurezza, in campo sociale, educativo, di sviluppo urbano e di prevenzione del benessere individuale e collettivo. In senso più generale, le Regioni sono dunque chiamate a sviluppare due linee d'intervento rappresentate dal sostegno agli enti locali e dalla promozione ed incentivazione della collaborazione istituzionale.
Quanto al sostegno rivolto agli enti locali, le Regioni promuovono la progettualità locale, dando coerenza ed obiettivi strategici ai finanzia-

menti erogati per sviluppare progetti nei Comuni e rafforzare scelte di sicurezza urbana come condizione diffusa delle comunità che favoriscano il coinvolgimento di più Comuni o Unioni di Comuni, associazioni o organizzazioni di volontariato e rappresentanze sindacali e di categorie produttive. Viene privilegiata la prevenzione generale che non si limita ai divieti, ma interviene su riqualificazione urbana, programmazione di iniziative, prevenzione, mediazione e protezione sociale dai rischi, educazione alla legalità, controllo del territorio, anche avvalendosi dell'uso di nuove tecnologie.
In altre parole le Regioni sostengono le città nel favorire la combinazione di diversi strumenti preventivi, a seconda dei diversi problemi da affrontare: strumenti di riduzione delle opportunità criminali, di controllo, strumenti che rendono i beni o le persone meno vulnerabili, strumenti che trattengono gli autori. Dalla prevenzione sociale alla videosorveglianza, dal recupero urbanistico degli spazi pubblici, all'uso delle nuove tecnologie, dalla mediazione dei conflitti al controllo del territorio fino al coinvolgimento del volontariato nella prevenzione comunitaria.

4. Declino e tensione: 2008-2015

Il periodo fino ad ora descritto, che Selmini (2014: 29 e ss.) definisce la "stagione d'oro", plasticamente rappresentato dallo sfondamento delle oltre 100 adesioni al Forum Italiano per la Sicurezza Urbana come indicatore del dinamismo in materia dei governi territoriali, progressivamente si interrompe, in ragione di una serie di fattori concomitanti:

1. mancanza di risorse adeguate del sistema delle autonomie locali, a fronte della crescente crisi economica e finanziaria del paese ed ai conseguenti tagli di bilanci pubblici,
2. sensibile ridimensionamento del ruolo delle Regioni,
3. ridotta attenzione politica al tema della sicurezza urbana,
4. ricentralizzazione di queste politiche, in concomitanza con il rinnovato protagonismo del Ministero dell'Interno.

La volontà di riassumere il controllo delle politiche locali di sicurezza, già avviate dal Ministro dell'Interno Giuliano Amato, con la nuova stagione dei c.d. "contratti locali di sicurezza", fortemente diretti dal governo centrale, si palesa definitivamente nell'anno successivo con il D.L. n. 92 del 23 maggio 2008 (convertito in Legge n. 125 del 24 luglio 2008 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*") e la Legge 15 luglio 2009 n. 94 "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*".
Si tratta complessivamente di una risposta poco organica e sistematica, il cui difetto principale è quello di non prevedere nessun sistema di razionalizzazione e coordinamento del sistema della sicurezza, bensì un insieme di misure diversificate, frammentate, prevalentemente simboliche, alcune delle quali anche scarsamente praticabili.
Si rinuncia ad un tentativo di intervenire organicamente sulla gestione delle politiche di sicurezza (Padovano, S., 2011: 56 e ss.). Si sfugge al compito più impegnativo, quello del coordinamento delle forze di polizia e dei diversi livelli istituzionali, e si disattendono completamente le proposte del progetto di legge nazionale della Conferenza Stato-Regioni/Anci/Upi.
Apparentemente si riconoscono ampi poteri ai sindaci. Di fatto, i primi cittadini acquisiscono tali nuovi poteri non in quanto eletti dalla locale comunità e responsabili di essa, ma in quanto "ufficiali di governo" e come tali gerarchicamente subordinati al Ministero dell'Interno e ai suoi rappresentanti sul territorio.

Il potere di adottare ordinanze sindacali viene esteso ai motivi di "sicurezza urbana", tuttavia non se ne dà alcuna definizione, se non in maniera indiretta e per di più in una fonte di rango inferiore, nello specifico il D.M. 5 agosto 2008.
Il decreto ministeriale infatti la definisce: "*...un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità loca-*

li, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale...".
Nel 2° comma del medesimo articolo si aggiunge che il Sindaco interviene per "prevenire" e "contrastare" le situazioni di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i fenomeni di violenza legati all'abuso di alcool e l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, nonché quelle situazioni in cui si verificano comportamenti che impediscono la fruibilità del patrimonio pubblico e privato e che determinano lo scadimento, l'incuria ed il degrado della qualità urbana o che compromettono il decoro urbano, ed infine quelle condotte, come la prostituzione su strada e l'accattonaggio molesto, che possono offendere la pubblica decenza ovvero turbare gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici.
Le caratteristiche peculiari nella "nuova" definizione data di sicurezza urbana sono quindi:
a) il riferimento costante alla dimensione della città;
b) la mancata presa di distanza dai contenuti più "polizieschi" di ordine pubblico, poiché il riferimento alle tipologie d'autore dei soggetti destinatari dell'azione di sicurezza urbana risultano essere ancora una volta le consuete figure della pericolosità sociale di ottocentesca memoria: gli oziosi, i vagabondi, le prostitute, gli etilisti, i mendicanti molesti, ecc.;
c) l'insistita idea di un ordine urbano fondato su criteri essenzialmente "estetici" quali: "degrado", "scadimento della qualità urbana", "incuria", "decoro" o "decenza".

In altre parole, si intende intervenire per prevenire e contrastare le "situazioni", non i comportamenti che sono già perseguibili penalmente, estendendo i poteri di ordinanza sindacale. È tuttavia appena il caso di rimarcare che i comportamenti che essenzialmente rientrano nella

sfera della maleducazione o piuttosto del disagio, anche se prelusivi di violazioni di norme dell'ordinamento, non possono essere trattati facilmente come un vero e proprio illecito.
Insomma, si consente indebitamente l'uso del diritto amministrativo come uno strumento per ampliare indirettamente la sfera della penalità. Si regola con la stessa logica una serie di comportamenti e situazioni che il legislatore non ha il coraggio politico di introdurre o reintrodurre come nuove fattispecie penali (prostituzione, mendicità, occupazione di spazi pubblici, decoro urbano, marginalità sociale in generale).
Ancora più politicamente imprudente - va rimarcato - il fatto che così facendo si facilita una pericolosa confusione tra la sfera dei disagi sociali e quella dei veri e propri problemi criminali.
Più che il ridimensionamento dell'utilizzo delle ordinanze in materia di sicurezza urbana dovuto alla sentenza della Corte Costituzionale n. 115/2011, sarà l'effettiva inefficacia dimostrata negli anni successivi dallo strumento ad attenuarne il ricorso da parte delle amministrazioni locali (al riguardo si veda il ricchissimo volume monografico della rivista *Le Regioni*, AA.VV., 2010).

Addirittura più fallimentare si rivelerà l'introduzione, sempre grazie alla L. 94/2009, della figura degli «osservatori volontari», definite impropriamente "ronde", anche in questo caso senza fare tesoro del lavoro già avviato sul tema in anni precedenti, ed in maniera meditata, dalle Regioni, in specifico da Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia e Toscana, di concerto con le amministrazioni comunali[1].

---

[1] Per un approfondimento si v. Nobili G.G. (2012) *La prevenzione comunitaria: dalla sorveglianza informale al vigilantismo*, in Benvenuti S., Di Fonzo P., Gallo N., Giupponi F. T. (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011, tra partecipazione ed esigenze di coordinamento*, Milano, Franco Angeli, pp. 175-188.

5. Conclusioni

All'involuzione delle relazioni inter-istituzionali, si affianca il progressivo impoverimento delle esperienze locali di sicurezza urbana, con qualche rara eccezione. Le attività di ricerca applicate all'azione si riducono fin quasi a scomparire e l'integrazione delle misure, in un quadro di risorse calanti, viene progressivamente abbandonato a favore di un approccio situazionale tecnologico, fondato su un investimento acritico in diffusi sistemi di videosorveglianza del territorio (Nobili, G.G., 2009).
La prevenzione sociale, intesa come intervento sulle cause della criminalità, assume una funzione ancillare a quella situazionale, o meglio, come definito brillantemente dal criminologo argentino Maximo Sozzo, puramente decorativa.

La fine di questa lunga fase involutiva è difficile da scorgere all'orizzonte, di certo l'integrazione ed il coordinamento tra i diversi livelli di governo sono ancora un obiettivo da raggiungere.
Ad alimentare una fievole speranza, si annunciava ormai imminente la presentazione di un provvedimento del Governo, a cura del Ministero dell'Interno, e in accordo con Anci, riguardante "*Norme in materia di sicurezza integrata, nonché a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano*". Si tratta di un testo che riprende, anche se solo parzialmente, nell'ispirazione e nei contenuti di principio il disegno di legge sulle "*Politiche integrate di sicurezza e la riforma della polizia locale*" promosso da Conferenza Stato-Regioni, UPI, ANCI e Forum Italiano per la Sicurezza Urbana.
Nonostante, come sopra riportato, molti anni siano passati inutilmente, non se ne è poi concretizzata l'approvazione, causa le remore in merito sempre mantenute dai governi centrali. Tuttavia, poiché ben tre pronunce della Corte di Cassazione avevano evidenziato l'indifferibilità di una legge di coordinamento sulla materia, a marzo del 2015 si è pervenuti ad una intesa tra Ministero ed ANCI su una bozza di articolato che for-

nisce in maniera opportuna un inquadramento normativo al principio/dovere di cooperazione tra Stato, Regioni e Comuni in tema di sicurezza integrata, come richiesto dalla Costituzione.
Da allora tuttavia sono passati ulteriori mesi, e purtroppo si ha motivo di temere che le tensioni neocentralistiche abbiano nuovamente spinto in alto mare l'annunciata e pur parziale riforma.
Nelle ultime versioni dell'articolato in discussione sono scomparsi i riferimenti alla funzione di Regioni e Conferenze regionali per il coordinamento delle politiche integrate di sicurezza urbana e la centralità della cooperazione, sempre condizionata dal governo centrale, viene posta sulle città metropolitane, lasciando marginalizzate le Regioni ed il resto delle città e territori.
Inoltre l'inserimento di norme più stringenti per la tutela della sicurezza e decoro urbano, che nulla hanno a che spartire con il concetto internazionalmente condiviso di "sicurezza urbana", manifestano in modo evidente la mancata volontà di affrontare alcun aspetto di riforma della polizia locale, rendendo l'ultima versione del disegno di legge assolutamente poco organico e coerente.
In tale quadro così poco confortante, non resta che confidare in un ravvedimento virtuoso in corso d'opera che valorizzi nuovamente, come proprio in origine fu fatto per avviare le prime politiche locali di sicurezza urbana, le migliori esperienze riformatrici europee.

BIBLIOGRAFIA

Aa. Vv. (2010), Numero monografico della rivista "Le regioni", XXXVIII (1-2).

Braccesi C. (2004), *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in Selmini R. (a cura di) *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, pp. 261-272.

Braghero M., Izzi L. (2004), *Le legislazioni regionali*, in Selmini R. (a cura di) *La sicurezza urbana,* Bologna, Il Mulino, pp. 245-257.

Calaresu M. (2013), *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009),* Milano, Franco Angeli.

Giovannetti M. (2009), *Le politiche europee in materia urbana e la prevenzione della criminalità*, in *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia – Fondazione Anci ricerche, pp. 153-179.

Hebberecht P., Sack F. (a cura di), (1997), *La prévention de la délinquance en Europe*, Paris: L'Harmattan.

Nobili G.G. (2004), *The development of urban safety policies in Italy,* in "Community Safety Journal", Vol. 3, n.1, pp. 29-37.

Nobili G.G. (2009), *La videosorveglianza come strumento di prevenzione*, in: *Il contributo della ricerca socio-criminologica alle politiche di sicurezza urbana*, Briganti, Genova, pp. 99-106.

Nobili G.G. (2012), *La prevenzione comunitaria: dalla sorveglianza informale al vigilantismo*, in Benvenuti S., Di Fonzo P., Gallo N., Giupponi F. T. (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011, tra partecipazione ed esigenze di coordinamento*, Milano, Franco Angeli, pp. 175-188.

Padovano S. (2011), *La Questione Sicurezza. Genesi e sviluppo di un concetto equivoco,* Soveria Mannelli, Rubbettino.

Pavarini M. (2006), *L'aria delle città rende (ancora) liberi? Dieci anni di politiche locali di sicurezza*, in Pavarini M. (a cura di), *L'amministrazione locale della paura*, Roma, Carocci, pp. 11-64.

Selmini R. (2005), *Le politiche di sicurezza urbana in Europa*, in Braccesi C., Selmini R. (a cura di) *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, pp. 15-24.
Selmini R. (2014), *Origine, sviluppo ed esiti delle politiche di governo locale della criminalità nell'Italia contemporanea*, in Corradini F. (a cura di) *Dalle città all'Europa. Strategie di sicurezza urbana*, Citta di Castello, Nuova Prhomos, pp. 23-40.

GIUSEPPE SANDRI

Ricercatore INNES. Giurista e Criminologo. Docente di Sociologia della Devianza all'Università degli Studi di Brescia.
Membro del Coordinamento Scientifico di FDE | Istituto di Criminologia di Mantova.

Abstract

La sicurezza individuale e collettiva, declinata rispetto al rischio di vittimizzazione, rappresenta uno dei temi più rilevanti affrontati nella discussione pubblica. Come è possibile provare a recuperare la distanza oggettiva tra la criminalità effettivamente registrata e quella invece percepita dalla popolazione, che rende il fenomeno più sensibile di quanto non sia in realtà? La proposta è quella di integrare il modello "a rete" con quello della "Ragnatela Sociale". Costruire una Società che recuperi la Solidarietà e che attraverso questo legame costruisca la Sicurezza "con" le persone.

Keywords

Sicurezza; criminalità reale e criminalità percepita; ragnatela sociale; solidarietà.

RAGNATELA SOCIALE. RELAZIONI UMANE, SOLIDARIETÀ E SICUREZZA.

Le nostre ricerche sono cominciate confrontandoci con due dati: il primo è quello che dimostra che la specie umana attuale è meno violenta di quella vissuta nei secoli trascorsi: si compiono meno reati e grazie ai processi di socializzazione e cooperazione è aumentata la sicurezza individuale e collettiva. Il secondo dato è quello legato alla consistenza della popolazione umana: oggi siamo circa 7 miliardi di persone e nel 2050, stando alle proiezioni ONU, raggiungeremo la cifra di 9 miliardi.

Convivere è una necessità prima che una scelta: ciascuno di noi è individuo singolo, portatore quindi di caratteristiche e qualità esclusive; ma ciascuno di noi è anche parte di un gruppo ed è parte della Società. In ognuna di queste dimensioni nelle quali ogni persona si trova a vivere nel corso della sua vita devono trovarsi le ragioni per stare insieme, con gli Altri.

Da molti anni abbiamo assistito e stiamo assistendo ad un processo nel quale l'idea di Stato cui siamo stati abituati con il Welfare ha preso una deriva che consiste nella rinuncia a offrire direttamente alcune garanzie ai cittadini delegandole al Terzo Settore: questa rinuncia da parte dello Stato è avvenuta in Italia in nome del principio di Sussidiarietà ed è cominciata da almeno 20 anni. Ognuno rinuncia a qualcosa in favore di altri ma l'obiettivo dovrebbe restare quello di mantenere intatte le stesse garanzie.

Poiché l'oggetto della nostra ricerca era rappresentato dalla Paura per il crimine e del crimine, noi abbiamo scelto di guardare questa situazione concentrandoci su ciò che per noi è stato sempre più importante: sia per il lavoro che abbiamo svolto in questi anni sia per le intenzioni che avremo rispetto al futuro. La cosa più importante per noi sono le persone; noi vogliamo guardare e osservare, ancora una volta, le persone.

Noi sappiamo che nelle nostre relazioni, quando in particolare ci concentriamo su quello che è il fenomeno criminale e l'insicurezza sociale che esso determina, siamo soliti prestare attenzione soprattutto

agli autori di reato, che chiamiamo per comodità autori dell' insicurezza; ci concentriamo poi sulle vittime, e infine prestiamo attenzione alla società nella quale i reati accadono.

Noi sappiamo che tutti noi viviamo una condizione di interdipendenza: siamo interdipendenti gli uni dagli altri e gli uni con gli altri; ed è interdipendente anche questo sistema nel quale trovano spazio evidentemente gli autori del reato, le vittime del reato e certamente la società nella quale queste condizioni di insicurezza e questi eventi di reato e di criminalità accadono.

Ieri abbiamo ascoltato la lezione di Zygmunt Bauman: siamo concordi rispetto al fatto che sulla sicurezza si siano costruiti Miti; non solo Miti legati alla politica ma anche Miti legati al commercio della Sicurezza: il fatto cioè che l'insicurezza sia divenuta un'industria sulla base della quale c'è sempre chi guadagna e c'è sempre chi perde qualcosa. La perdita, come è stata evidenziata ieri, si riferisce alla libertà.

Da 20 anni o poco più la società ha individuato uno strumento attraverso il quale il legame tra le persone sarebbe possibile: questo strumento si chiama, è stato definito, Rete. La Rete, nella prospettiva criminologica che ci interessa adesso affrontare, sarebbe ciò che garantisce alla vittima di reato un sostegno; sarebbe ciò che permette alle Autorità di catturare gli autori di reato; sarebbe ciò che, in una prospettiva più ampia, permette alla Società di rimanere saldamente legata.

Questo modello dal nostro punto di vista non è sbagliato: noi abbiamo però cercato di immaginarne un altro perché secondo noi il modello della Rete è un modello che presenta alcuni limiti. In genere quando noi pensiamo a una rete pensiamo ad una struttura nella quale i diversi elementi, i fili, per poter essere uniti tra di loro devono ricorrere a nodi.

I nodi, di per se stessi, sono certamente legami: sono sicuramente qualcosa che permette di unire ma sono, dal nostro punto di vista, anche qualcosa che blocca la comunicazione; e la presenza di un nodo, qualche volta può diventare un ostacolo essendo in grado di sviare la direzione che vuole prendere la persona. Non è un errore di per sè la

rete; la rete è uno strumento al quale, secondo noi, può essere affiancato qualcosa d'altro di complementare e che noi abbiamo definito "Ragnatela Sociale": un modello che adesso vorrei brevemente spiegare. Siccome secondo noi il rischio è quello che i nodi della Rete impediscano o ostacolino i processi attraverso i quali le persone raggiungano gli obiettivi di sicurezza e di assistenza, dobbiamo provare ad immaginare una struttura diversa che permetta comunque di proteggere le persone e contemporaneamente di tenere unita e salda la società.

Noi abbiamo ritenuto che un esempio e un modello, apparentemente lontano da questo discorso che stiamo facendo ma particolarmente illuminante per quello che è il suo significato, si potesse recuperare nella Storia della Scienza in quel momento clamoroso nel quale il modo di guardare la realtà è cambiato: quando cioè si è cominciato a studiare l'atomo rispetto ad alcune sue qualità.

L'esempio che ci è venuto in mente si riferisce a quanto è stato raccontato da Heisenberg quando, nel 1925 a Copenaghen, alla Corte di Niels Bohr, doveva dare la giustificazione rispetto ad alcune idee che aveva in mente in quel momento importante, appunto, per la scienza. Heisenberg, non riuscendo a mettere in ordine quei pensieri per elaborare quelle che poi saranno le sue famose equazioni sulla meccanica quantistica, narra di quando si è trovato a attraversare di notte un parco; questo parco era caratterizzato dalla presenza di lampioni che lo circondavano e attraversandolo si era reso conto all'improvviso che c'era un'altra persona: qualcuno di cui non si era accorto e che lui riusciva a percepire, a mettere a fuoco, e a vedere soprattutto, solo quando attraversava i coni di luce sotto i lampioni.

Qual è l'idea? Qual è l'esempio che abbiamo tratto da questo episodio della vita di Heisenberg? L'idea è che noi le persone non riusciamo a vederle fino a quando non sono sotto i nostri occhi; le vittime noi le consideriamo soltanto quando ci sono presentate e rappresentate perché ne parla la stampa; perché se ne legge sul giornale; perché si vedono in televisione: ma queste persone ci sono, ci sono sempre e noi non le

vediamo. E con le vittime ci sono gli autori di reato e anche questi non li vediamo fin quando non sono sotto il cono di luce: eppure ci sono.

Perché queste persone sfuggono ai nostri sguardi? Perché non le vediamo?

Perchè rispetto ai nostri problemi di persone comuni, oggi e per ragioni che sono state descritte ormai da molto tempo, noi abbiamo smarrito quella che è una certa Sensibilità, una certa Sensibilità Umana, che non ha altro significato se non quello di riconoscersi e riconoscerci come persone e fare in modo che questa condizione che riguarda tutti possa diventare qualcosa che ci unisce e ci lega.

1. Perché abbiamo pensato alla Ragnatela e l'abbiamo qualificata "Sociale"?

La ragnatela è una struttura che esiste in natura e che il ragno costruisce, tessendola, attraverso fili che non hanno nodi: non esistono nodi nella ragnatela; esistono fili sovrapposti che garantiscono al ragno che la occupa, ma non sempre e necessariamente, quella sensibilità indispensabile per capire sempre cosa sta succedendo all'interno della ragnatela. Ieri la professoressa Aleksandra Jasinska-Kania raccontava che dallo studio statunitense da lei citato emergeva che l'aracnofobia, tra gli intervistati, rappresentava la seconda paura in ordine di importanza tra gli americani.

Siamo d'accordo sul fatto che i ragni, forse, non sono esteticamente belli da vedere e anche per questo generano paura e ribrezzo ma non è stata questa la principale critica che al nostro modello è stata rivolta. Ci è stato fatto notare, criticamente, che i ragni utilizzano la ragnatela per catturare quelle che sono le loro prede e quindi il modello sembrerebbe più una "trappola" che uno strumento di sostegno. È vero: al ragno la ragnatela serve per catturare le prede; anche le reti però intercettano quelli che saranno gli oggetti che poi tratterranno: anche le reti, in un certo senso, sono "trappole".

I ragni hanno una caratteristica per noi importante: quella di ripartire sempre dai fili interrotti e di procedere sempre in avanti con la tessitura; i ragni quando costruiscono un filo non lo fanno ripartendo da un nodo ma partendo da dove il filo si è interrotto.

Noi dovremmo imparare ad immaginare una Società nella quale il contenuto dei fili sia la solidarietà. La solidarietà è un qualcosa, è un oggetto, è un sentimento, è un legame di cui si parla probabilmente da sempre. La sociologia ha cominciato ad occuparsi di solidarietà dai tempi di Durkheim: non è che facendo un'operazione a ritroso si possano con certezza trovare le condizioni per il futuro; non è un tornare indietro se noi invochiamo la solidarietà come strumento per aiutarci a capire, comprendere, a costruire il futuro; ma la solidarietà, in questa società nella quale effettivamente siamo tutti molto diversi, saremmo presto in 9 miliardi di persone, è quell'elemento che probabilmente può garantirci l'appartenenza e il riconoscerci come persone.

Cosa c'entra tutto questo con il crimine? cosa c'entra tutto questo con i reati? cosa c'entra con la sicurezza? Dal nostro punto di vista c'entra: c'entra molto perché nei confronti delle vittime di reato, molto spesso, quando la solidarietà non è semplicemente dichiarata in maniera formale, diventa una dichiarazione quasi di pietismo perché poi la nostra società vede le vittime soltanto quando sono sotto quel lampione e una volta passato quel cono di luce, se ne dimentica.

Il nostro problema è che se noi riuscissimo a sviluppare una sensibilità verso l'Altro, non solo quando è in condizione di vittima ma anche quando è in condizione di autore, allora avremmo fatto un passo avanti. L'autore di reato è una persona alla quale bisogna ricordare le proprie responsabilità e bisogna riportarlo su un terreno di riconoscimento della vittima e della Società: un riconoscimento umano che cambia il modo con il quale si guarda il mondo.

L'associazione LIBRA si occupa di questo; il lavoro con gli autori di reato lo ha svolto attraverso l'istituzione carcere di Mantova e l'UEPE di Mantova; Libra continua a farlo: e questo elemento del riconoscimen-

to dell'umanità delle persone è qualcosa che il modello della ragnatela sociale, secondo noi, è in grado di promuovere.

Il nostro intento non è più, quindi, quello di risolvere i problemi della criminalità: la sicurezza non è una condizione nella quale noi dobbiamo difenderci da qualcuno; la sicurezza, dal nostro punto di vista anche nelle realtà urbane, è sempre difendersi "con" qualcuno; la sicurezza non è difendersi dagli altri ma difendersi con gli altri.

Sicurezza significa possibilità e Responsabilità per ciascuno di noi, rispetto alla società in cui ognuno vive in questo momento, di assumersene una parte: un filo di questa ragnatela.

Una critica ulteriore che ci è stata mossa si riferisce al fatto che i ragni sono "individualisti" e questo elemento contraddirebbe una visione pluralista che noi sosteniamo. Non è vero che in natura i ragni sono solo individualisti: esistono certamente ragni individualisti ma esistono specie di ragni che sono sociali e che, insieme, tessono e filano ragnatele immense; vedere all'opera questi ragni nel momento in cui tessono insieme queste tele per un progetto collettivo è spettacolare; questi ragni rappresentano una possibilità che noi dobbiamo darci come persone.

Abbiamo tutti bisogno l'uno dell'altro e soltanto attraverso un vincolo di solidarietà vera e di responsabilità autentica noi possiamo darci una possibilità come persone. La nostra responsabilità individuale, di gruppo e collettiva è ciò che rende la Sicurezza una condizione certa; sapere di poter contare su qualcuno se io sarò vittima di un reato e sapere che altri potranno contare su di me se saranno vittime: è questo il principio. È questo il modo per cominciare a discutere di Sicurezza e di Futuro. È questo il modo, soprattutto, di essere Persone.

BIBLIOGRAFIA

Augé M., *Le nuove paure. Cosa temiamo oggi*. Torino, 2013.

Bardi M., *Riflessioni di criminologia generale circa alcuni aspetti del problema della insicurezza contemporanea*. In *Crimen et Delictum, International Journal o Criminological and Investigative Sciences*, Ed. 6-2013, Mantova, 2013.

Bauman Z., *La solitudine del cittadino globale*, Milano, 2014

Bauman Z., *Paura Liquida*, Roma, 2008

Beck U., *La società globale del rischio*, Trieste, 2001

Ceretti A., Cornelli R., *Oltre la paura. Cinque riflessioni si criminalità, società e politica*, Milano, 2013

Jacobs J., *Vita e morte delle grandi città. Saggio sule metropoli americane*, Torino, 2009

Pitch T. (a), *La società della prevenzione*, Roma, 2006

Puccia A., Sandri G., Tosi M., Corbari E., *La teoria della Ragnatela Sociale. Relazioni umane e solidarietà*, *in Crimen et Delictum, International Journal o Criminological and Investigative Sciences*, Ed. 9-2015, Mantova, 2015

Sandri G., Bardi M., Caracciolo L., Gagliardi L.M., Corbari E., Morselli A., Savazzi F., Squinzani I., Tosi M., Puccia A., *INNES: Legami di sicurezza*, in *Crimen et Delictum, International Journal o Criminological and Investigative Sciences*, Ed 7-2014, Mantova, 2014

Sandri G., Tosi M., *Proposte metodologiche per una "Società Riparativa"*, in *Crimen et Delictum, International Journal o Criminological and Investigative Sciences*, Ed. 7-2014, Mantova, 2014

Sandri G., Bardi M., Caracciolo L., Gagliardi L.M., Corbari E., Morselli A., Savazzi F., Squinzani I., Tosi M., Puccia A., *INNES: Vicini senza paura*, in *Crimen et Delictum, International Journal o Criminological and Investigative Sciences*, Ed. 8-2014, Mantova, 2014

Sandri G., *Il quartiere Lunetta a Mantova: storia e mito di una metafora*, in *Idoli della Tribù*, di S. Ciappi e C. Panseri, P., Lecce, 2004

Tosi M., Puccia A., Sandri G., *Verso un modello di giustizia riparativa nel territorio mantovano*, in *Crimen et Delictum, International Journal o Criminological and Investigative Sciences*, Ed. 8-2014, Mantova, 2014
Williams F. P., Mc Shane M. D., *Devianza e criminalità*, Bologna, 2002

PIER ATTILIO SUPERTI

Segretario Generale ANCI Lombardia

Indice

1. La crisi attuale e la crisi dell'istituzione comune
2. La sicurezza urbana come ambito di partecipazione civica
3. La legge 125/2008 e la sentenza della corte costituzionale 115/2011
4. Il nuovo ddl sulla sicurezza urbana
5. Le iniziative di anci
6. Le ludopatie e la Legge Regionale Lombarda

Abstract

Il saggio considera il tema della sicurezza urbana alla luce del mutato quadro socio economico.

Le esigenze degli amministratori locali, che si confrontano sempre più con restrizioni di bilancio introdotte da obblighi normativi, come possono dare risposte concrete alle istanze dei cittadini che vedono nella sicurezza urbana un elemento imprescindibile della nuova declinazione del concetto di "qualità della vita"?

L'autore considera la sicurezza urbana quale nuovo ambito di partecipazione civica ed esamina la produzione normativa che, negli ultimi anni, ha affrontato l'argomento. In particolare si delineano i fronti di azione emergenti, che vedono affermarsi scenari di intervento legati a problematiche prima sconosciute e da affrontare con azioni innovative, come nel caso della prevenzione dei problemi legati al gioco d'azzardo patologico.

Keywords

Sicurezza, patto di stabilità, crisi, Anci, partecipazione, bilancio, condominio, governo, leggi, polizia, ludopatia, gioco d'azzardo.

I COMUNI E L'AMMINISTRAZIONE DELLA SICUREZZA

Essendo in particolare sintonia con i contenuti fin qui emersi mi permetto di affrontare il tema del ruolo dei Sindaci nella gestione della sicurezza urbana da un punto di vista insolito che cerca di coniugare il tema delle risorse con uno sguardo sul carattere della fase storica che stiamo vivendo.

Per affrontare in modo non emergenziale i temi della sicurezza bisogna investire sul capitale sociale fatto di relazioni, di soggetti associativi, di trasmissione di sapere e competenze, di luoghi che superino l'anonimato e la frammentazione degli interessi collettivi in interessi individuali. Bisogna però confrontarsi con la crisi della finanza locale e con la sempre più forte scarsità di risorse.

Si vuole quindi inserire le risposte dei Comuni, i loro problemi comprendendo anche la situazione della crisi della finanza locale quale quella che stiamo attraversando.

1. La crisi attuale e la crisi dell'istituzione comune

La crisi che sta attraversando l'Europa ha minato lo stesso patto di cittadinanza. Viviamo in una "percezione di assenza di futuro" e si è tentati di pensare che una nuova tecnologia permetterà di rispondere alle domande mentre non tutto è possibile attraverso le relazioni informatiche. La nostra epoca ci consegna una insicurezza diffusa e una incapacità, o impossibilità secondo alcuni, di guardare al futuro. La crisi che attraversiamo non è solo economica ma investe i valori fondanti del nostro patto di cittadinanza ed ha messo radicalmente in discussione tutti i soggetti "istituzionali" e di rappresentanza.

In questa situazione vi è una aumentata richiesta di sicurezza sociale e materiale da parte dei cittadini che spesso si sentono lasciati di soli a fronteggiare un mondo in travolgente mutamento e che disperde le antiche certezza economiche e sociali.

Il Sindaco rappresenta la istituzione più vicina ai cittadini, più alla loro portata: l'istituzione di prossimità. A lui vengono rivolte domande che travalicano anche il suo ruolo e le sue funzioni ma di fronte alle quali non si può ritrarre perchè non ci sono altri livelli istituzionali su cui può scaricare. In questi anni si è vissuto una crescente contraddizione tra l'aumento delle richieste dei cittadini e delle imprese da una parte e la drastica diminuzione delle risorse a disposizione per farvi fronte dall'altra.

Dal 2008 al 2015 sui Comuni italiani si è scaricato un peso eccessivo delle manovre economiche messe in atto per fronteggiare la crisi finanziaria dello Stato: superiore rispetto al peso del comparto dei Comuni all'interno della P.A.

Le manovre, tra patto di stabilità e tagli diretti alle risorse, sono state in sei anni di circa 11,91 miliardi di Euro, di cui 3,308 miliardi relativi agli obiettivi del patto di stabilità interno cui i Comuni italiani sono stati chiamati a contribuire, e di 8,602 miliardi di Euro per i tagli subiti.

La seguente tabella ricapitola gli importi delle manovre attraverso una elaborazione di IFEL, la fondazione sulla finanza locale di ANCI, basata su dati del Ministero dell'Economia e della Finanza (vedi tabella pagina successiva).

Di certo si può affermare, contrariamente a quanto affermato sui media, che in Italia c'è chi ha fatto molto seriamente la spending review a differenza di altri comparti della Repubblica.

Inoltre va ricordato che i finanziamenti dello Stato per le politiche sociali hanno subito un radicale ridimensionamento dal 2009 al 2012 arrivando quasi ad essere azzerati e che solo negli ultimi due anni sono ricresciuti per arrivare nel 2015 ad essere circa il 60% di quanto stanziato nel 2008. I Comuni per far fronte a questa situazione e continuare a garantire i servizi alla persona soprattutto in una fase di crisi verticale hanno richiesto ai propri cittadini uno sforzo fiscale: Imu, Tasi, addizionale IRPEF. La vera contraddizione di questi anni è che mentre ai cittadini i Comuni chiedono maggiori tasse ed imposte a loro restano meno risorse.

1. La manovra sui comuni 2010-2015.

TOTALE MANOVRA	ITALIA		NORD		LOMBARDIA	
	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.
	11.910	**204**	**5.002**	**197**	**1.951**	**196**
di cui Patto e nuova Contabilità	**3.308**	**57**	**1.248**	**49**	**468**	**47**
di cui Taglio trasformanti	**8.602**	**147**	**3.754**	**148**	**1.484**	**149**
Costi della politica	118	2	51	2	20	2
Taglio D.L. 78/2010	2.500	43	936	37	341	34
Taglio D.L. 201/2011	1.450	25	744	29	278	28
Taglio D.L. 95/2012	2.600	45	1.137	45	510	51
Taglio da revisione IMU D	171	3	45	2	19	2
Taglio D.L. 66/2014	563	10	253	10	107	11
Taglio L. Stabilità 2015	1.200	21	589	23	209	21
di cui: Variazione perequativa (20% FSC)	0	0	56,8	2,2	12,7	1,3

Fonte: elaborazione IFEL su dati Ministero Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrare. Valori in milioni di euro e pro capite

Con riferimento alla Lombardia, di fronte ad una diminuzione di risorse tra il 2010 e il 2015 di 199 Euro pro-capite, i cittadini versano 158 Euro pro-capite in più per prelievi locali. Il risultato è una diminuzione di risorse di 41 euro pro-capite a disposizione dei Comuni per investimenti e servizi.

Il quadro finale viene riassunto nella seguente tabella:

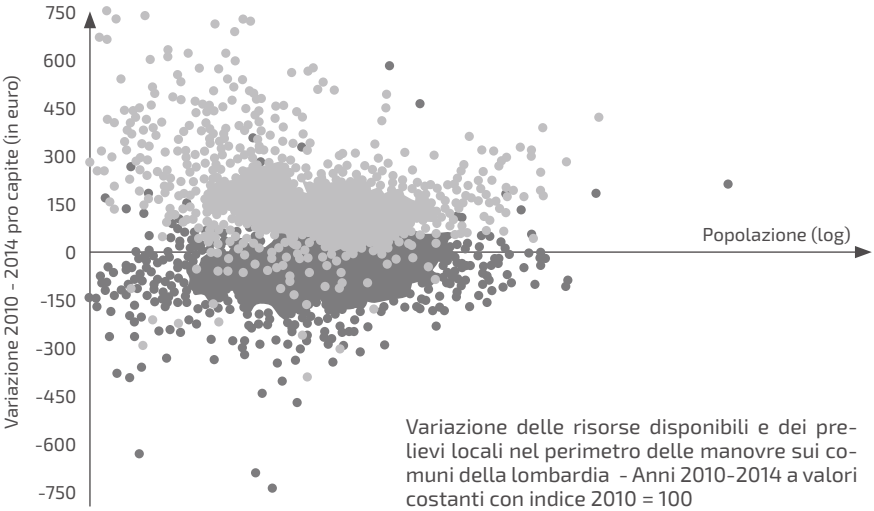
2. Le risorse dei Comuni in Lombardia tra il 2010 e il 2014

		2010	2014	VAR ASS 2010 2014	VAR PROCAP 2010 2014	VAR % 2010 2014
TOTALE RISORSE	**(a)=(b)+(c)**	**3.754**	**3.616**	**-138**	**-16**	**-3,7%**
di cui Trasferimenti erariali	**(b)**	**1.789**	**287**	**-1.501**	**-174**	**-83,9%**
di cui Prelievi locali	**(c)=(d)+(e)+(f)**	**1.965**	**3.328**	**1.363**	**158**	**69,4%**
Addizionale energia elettrica	(d)	96	0	-96	-11	-100%
Addizionale all'IRPEF	(e)	410	675	265	31	64,7%
ICI - IMU - TASI	(f)	1.459	2.653	1.194	138	81,9%
OBIETTIVO PATTO	**(g)**	**151**	**367**	**216**	**25**	**142,7%**
RISORSE DISPONIBILI	**(h)=(a)-(g)**	**3.603**	**3.248**	**-354**	**-41**	**-9,8%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze (escluso Comune di Milano). Valori in mln di euro, euro procapite e percentuali.

Il grafico seguente evidenzia con immediatezza la situazione che si è creta nei 1.531 comuni lombardi: i punti in rosso indicano i Comuni che hanno esercitato uno sforzo fiscale, i punti blu i Comuni che hanno avuto complessivamente una riduzione delle risorse disponibili nonostante lo sforzo fiscale richiesto ai propri cittadini: (vedi grafico a pagina seguente). Inoltre, per garantire un adeguato standard dei servizi alla persona, nonostante la diminuzione di risorse prima ricordato, i Comuni hanno sacrificato la spesa in conto capitale. Combinato con gli effetti del patto di stabilità ciò ha comportato un drammatico calo degli inve-

3. Riduzione delle risorse disponibili nonostante lo sforzo fiscale richiesto ai propri cittadini.



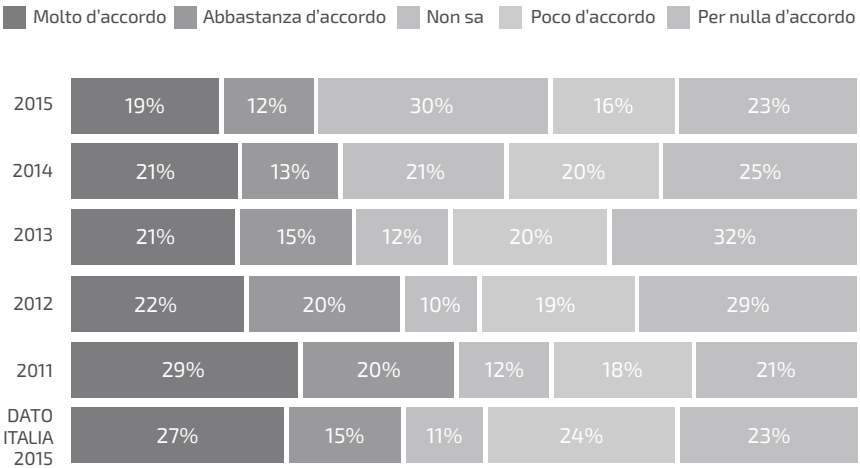
Variazione delle risorse disponibili e dei prelievi locali nel perimetro delle manovre sui comuni della lombardia - Anni 2010-2014 a valori costanti con indice 2010 = 100

stimenti nettamente superiore al 50%. Tutto ciò ha messo radicalmente in crisi la stessa istituzione Comune vista come incapace di rispondere alle nuove esigenze e domande. Gli amministratori sono accusati di non saper esercitare un ruolo di governo capace di razionalizzare ed evitare sprechi, considerati mediamente in modo superiore alla effettiva realtà. Lo stesso sindaco, seppure di un piccolo paese, viene visto da poco meno di un terzo della popolazione come parte della "casta" dei privilegiati della politica. Nel "Barometro sui Comuni lombardi 2015" promosso da ANCI Lombardia ed IPSOS, consultabile sulla home page del sito istituzionale dell'associazione (*www.anci.lombardia.it*) sono contenuti risultati significativi che evidenziano quanto sostenuto.

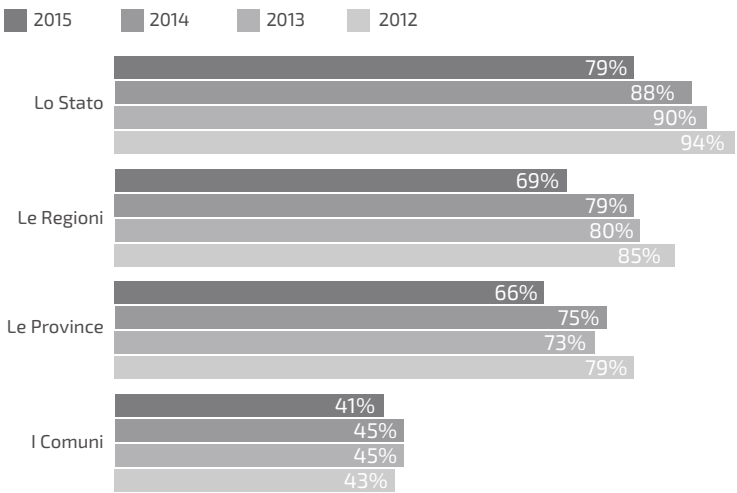
Da notare che questo dato è in costante diminuzione anno dopo anno dimostrando la validità del legame dei cittadini con l'istituzione locale Comune (vedi tabella 4). Nella seguente tabella si nota come il Comune resta l'istituzione in cui i cittadini ripongono maggiore fiducia ma per oltre il 40% continuano ad esservi molti sprechi (vedi grafico 5).

4. Il Sindaco fa parte della casta?

"Il sindaco del suo Comune fa parte della casta": è d'accordo con questa affermazione?



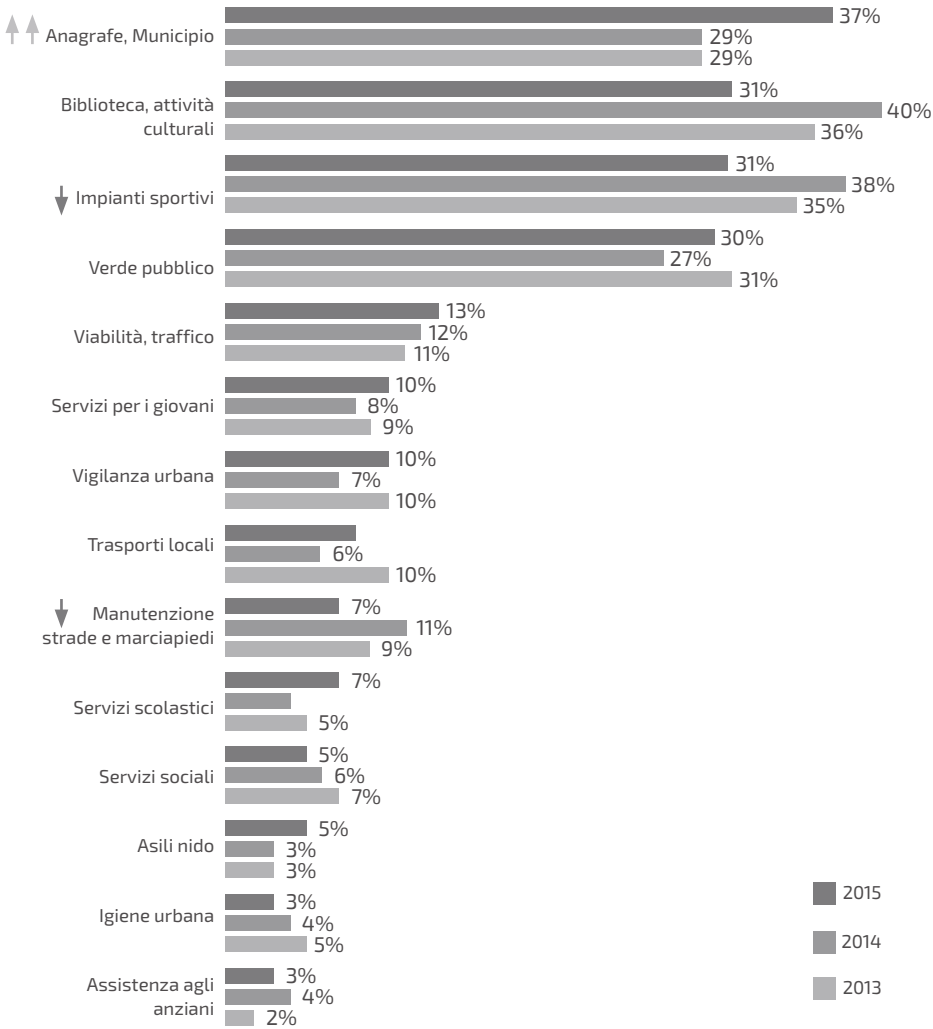
5. La percezione degli sprechi nei differenti livelli di governo



Percentuale di risposte "Molti sprechi"

In questa situazione secondo l'indagine del "Barometro" ANCI Lombardia – IPSOS non stupisce che secondo i cittadini siano da tagliare prioritariamente il personale dei Comuni. Desta invece preoccupazione la volontà di tagliare le risorse per le manifestazioni di carattere culturale viste non come elemento di attrattività e sviluppo del territorio ma come "lusso" in una fase di crisi.

6. Se lei fosse Sindaco dove taglierebbe?



In questi anni si è dunque assistito ad una forte spinta neo-centralista che ha prodotto una crisi della istituzione comunale. Un federalismo delle imposte e un centralismo della spesa retto dall'idea delle comunità locali come centri di costo e di spreco invece che come centri erogatori di servizi. Si giustificano così le continue invasioni di campo dell'autonomia organizzativa degli enti che aumentano anziché risolvere le difficoltà organizzative. Coerente con questa impostazione vi è l'aumento del raggio di azione e di intervento della magistratura contabile ed ordinaria che sempre più rischia di entrare nel merito delle scelte compiute dall'ente aumentando la tendenza a seguire strade che garantiscano i diversi soggetti rispetto ad una ipotetica azione giudiziaria piuttosto che puntare sul raggiungimento dell'obiettivo in modo trasparente e corretto.

Per uscire dalla crisi che sta attraversando l'Europa ed il nostro Paese bisogna cambiare paradigma: tornare ad investire su autonomia e responsabilità delle comunità locali e dei loro amministratori. Bisogna riconoscere la libertà agli amministratori comunali di individuare forme e modalità di raggiungimento dell'obiettivo finanziario assegnato loro dallo Stato. Il Comune deve dunque superare una logica di pura gestione per svolgere un ruolo di programmazione, di costruzione della rete della comunità locale capace di coinvolgere tutti i soggetti. Deve porsi l'obiettivo di rendere attrattivo un territorio costruendo una comunità capace di far crescere i propri talenti ed attirarne altri, di utilizzare le tecnologie e capace di tolleranza, intesa come capacità di apertura. Le "tre T" di Richard Florida. Nella programmazione europea 2014-2020 la Comunità Europea ha finalmente sottolineato come la coesione sociale sia elemento base per la attrattività di un territorio, condizione per la competitività del sistema economico. Un territorio in cui non vi siano servizi di base o in cui la sicurezza sociale e materiale dei cittadini non sia percepita e, nei casi più gravi, non sia garantita non sarà un territorio capace di concorrere sulla scena nazionale e internazionale. Ricostruire una comunità di isolati, un rete vera e non solo virtuale. L'investimento

sul capitale sociale è irrinunciabile. Solo una comunità ricca di relazioni e di soggetti intermedi capaci di rappresentare interessi sociali e costruire relazioni e mediazioni sociali sarà insieme più concorrenziale e sicura. Si vedano in proposito i dati riportati nel lavoro "Competizione collaborativa. Investire sul capitale sociale" di Fabrizio Pezzani (ed. Università Bocconi).

L'obiettivo è, come è stato affermato, ri-costruire una qualità urbana e del vivere comune come condizione di base per ri-consolidare il patto sociale. Il riuso urbano è centrale insieme alla costruzione di smart cities e di smart communities. Insisto sulle smart communities vista la composizione urbana e orografica del nostro Pese e in particolare della Lombardia dove ci sono 1.531 comuni di cui oltre 1.00 sotto i 5.000 abitanti. È dunque necessario costruire azioni amministrative che superino i rigidi confini amministrativi e costruire governance locali di sistema come condizione per costruire politiche come prima accennate.

Dobbiamo, insieme, ricostruire un senso civico e un senso di appartenenza alla comunità come condizione delle politiche di sicurezza. Sono necessarie politiche di repressione e di controllo del territorio, di presenza visibile e costante delle forze dell'ordine. Ma tutto ciò non sarà sufficiente senza un comune sentire, un riconoscersi parte di una stessa comunità. Non sarà sufficiente se non si investe, anche con una radicale semplificazione delle norme urbanistiche ed edilizie, nel recupero di aree degradate, nel riuso urbano con un rinnovato decoro.

2. La sicurezza urbana come ambito di partecipazione civica

In questi anni si sono sviluppate esperienze significative ed importanti nei Comuni sulla sicurezza urbana che sperimentano diverse azioni e letture della società. In particolare puntano sul senso civico capace di emulazione, sul sentirsi appartenenti ad un Comunità, sul farsi carico, prendersi cura di una porzione del territorio sviluppando un protagonismo dei cittadini, su un senso di comunità e condivisione. La sicurez-

za urbana può essere un ambito di partecipazione civica con attività di giardinaggio, sostenibilità, tecniche di manutenzione del verde, sulla promozione e sostegno di movimenti ed attività sociali.

Diversi Comuni hanno adottato un regolamento che disciplina la figura dei volontari denominati "assistenti civici" che collaborano con la Polizia Municipale allo scopo di realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente Garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla Convivenza e alla legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale.

Gli ambiti di intervento sono:

• presenza davanti alle aree scolastiche, anche per accompagnare gli scolari in percorsi ciclo/pedonali sicuri tra casa e scuola;

• presenza all'interno delle aree verdi e nei parchi e giardini pubblici;

• attiva osservazione sul corretto utilizzo delle attrezzature pubbliche;

• funzione di presidio per segnalare eventuali situazioni problematiche inerenti la manutenzione sul territorio;

• presenza in occasione di manifestazioni pubbliche;

• presenza nei pressi delle aree di importanza monumentale e/o soggette a tutela ambientale o soggette a misure di restrizione del traffico privato o della sua velocità per promuovere la pedonabilità, la ciclabilità e la sicurezza stradale;

• presenza finalizzata a rafforzare nella cittadinanza comportamenti civili e solidali;

• presenza in zone e momenti di affollamento ove fornire suggerimenti ed operare per migliorare la percezione di sicurezza;

• eventuale attivazione, anche con immediate comunicazioni telefoniche, dei necessari servizi di emergenza con modalità fissate dal Comando P.M.

Diversi Comuni hanno adottato, con delibera di Giunta, Linee di indirizzo per il convenzionamento con associazioni senza scopo di lucro per la realizzazione di giardini condivisi su aree di proprietà comunale.

La forma partecipativa di gestione è lo strumento privilegiato per:

• migliorare la percezione dei luoghi;

• ampliare la frequentazione e la coesione sociale;

• contrastare gli aspetti di degrado;

• favorire la gestione eco sostenibile delle aree pubbliche.

Le aree individuate sono aree comunali abbandonate e degradate o in taluni casi urbanizzate ma che presentano caratteristiche per essere meglio fruibili.

Il procedimento è sintetizzabile in questi passaggi:

• proposta di realizzazione del giardino condiviso su area di proprietà comunale presentata dai cittadini riuniti in una Associazione no profit;

• ricevimento della proposta;

• verifiche istruttorie;

• convenzionamento con l'Associazione richiedente

Il Comune fornisce, quando possibile e opportuno, la pulizia dell'area e lo smaltimento delle masserizie, l'allacciamento alla rete idrica, i cui consumi sono a carico dell'Associazione.

3. La legge 125/2008 e la sentenza della corte costituzionale 115/2011

Vediamo ora alcuni aspetti della legislazione sul ruolo dei Sindaci nella sicurezza urbana.

Vi sono state in questi anni importanti novità legislative che hanno ampliato i poteri dei Sindaci in materia di sicurezza urbana. La L. 125/2008 ha introdotto importanti modifiche all'art 54 del TUEL – Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali: l'art. 54, c. 4 attribuisce al Sindaco il potere di adottare provvedimenti non esclusivamente contingibili ed urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e secondo una procedura di raccordo e di informazione con i Prefetti. Il D.M. del 5° agosto 2008 definisce come incolumità pubblica l'integrità fisica delle persone e come sicu-

rezza urbana: un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.

ANCI da subito aveva sollevato profili di criticità sulla riformulazione dell'art. 54 del TUEL. Infatti, l'art. 54, in quella formulazione, nasceva come "al di fuori" del normale ordinamento dei Comuni, intendendo disciplinare il potere di un ente locale partendo dalla disciplina del potere del sindaco non in quanto rappresentante dell'amministrazione ma in quanto rappresentante del Governo.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 115/2011 ha dichiarato l'incostituzionalità parziale dell'articolo 54 comma 4 del TUEL nella parte in cui prevede che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti a «contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato» al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza. In particolare, la norma è illegittima nella parte in cui ha inserito la congiunzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti", che viene pertanto eliminata. Ciò determina l'eliminazione dall'ordinamento giuridico della possibilità di adottare ordinanze non contingibili ed urgenti.

Rimane l'esigenza di avere a disposizione strumenti adeguati per garantire una serena convivenza nelle nostre città. Gli enti locali necessitano di un ruolo proprio nella predisposizione e nell'attuazione di strumenti e misure idonee a fronteggiare le problematiche di sicurezza urbana, nel rispetto delle altre sfere di competenza e nell'ambito del necessario coordinamento con gli altri livelli di governo del territorio. Questo perché il Sindaco deve rispondere, qui ed ora, alle domande che vengono poste da cittadini pure senza perdere l'orizzonte di cui gli altri interventi hanno trattato.

4. Il nuovo DDL sulla sicurezza urbana

Nel novembre 2013 è stato avviato presso il Ministero dell'Interno uno specifico Tavolo tecnico sulla sicurezza urbana. Negli ultimi mesi del 2015 si è intensificato il dialogo sulla proposta di articolato, sia a livello tecnico che a livello politico. Si tratta di un testo composto da 21 articoli suddiviso in 3 CAPI.

Al Capo I, la Sezione I dedicata alla "Sicurezza Integrata" prevede la possibilità di Accordi tra Stato e Regioni, ma nell'ambito di linee Generali adottate su proposta del Ministero dell'Interno previo accordo sancito in sede di Conferenza Unificata e fermo restando i Patti per la Sicurezza Urbana sottoscritti in sede di Stato-Città ed Autonomie locali. In tal senso, la sede della conferenza Stato Città ed autonomie locali diviene il fulcro delle attività di confronto tra Governo e Città sul tema della sicurezza urbana. Alla Sezione II dedicata alla "Sicurezza Urbana" si definisce la sicurezza urbana come bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, all'eliminazione dei fattori di marginalità sociale e di esclusione, alla prevenzione della criminalità, in particolare di quella diffusa e di tipo predatorio, dei fenomeni antisociali e di inciviltà, per favorire il rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, e alla cui promozione concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, Stato - Regioni ed Enti Locali, nel rispetto delle competenze e delle funzioni attribuite a ciascuno di essi. La sicurezza urbana viene pertanto definita con norma primaria rispetto alla quale D. M. 5 agosto 2008.

Inoltre prevede:

• patti per l'attuazione della sicurezza urbana sottoscritti tra il Prefetto e il Sindaco, nel rispetto di linee guida definite in sede di Conferenza Stato - città ed autonomie locali (e non più di Conferenza Stato Regioni), che assume pertanto un ruolo centrale quale sede di definizione degli indirizzi sulla sicurezza urbana in un rapporto diretto tra

Stato ed Enti Locali;

• prevenzione di fenomeni di criminalità diffusa attraverso servizi di prossimità; promozione del rispetto della legalità e dissuasione dell'abusivismo e contraffazione; promozione e rispetto del decoro urbano;

• Comitato metropolitano co-presieduto dal Prefetto e dal Sindaco del comune capoluogo della città metropolitana, che definiscono d'intesa l'ordine del giorno. Al Comitato partecipano i sindaci dei comuni interessati alle questioni riferite ai rispettivi ambiti territoriali e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato.

Si interviene sul potere di ordinanza sindacale, con riferimento agli artt. 50 e 54 del TUEL. In particolare:

• sull'art. 50 TUEL: si amplia il potere sindacale prevedendo la possibilità di adozione di ordinanze in relazione all'urgente necessità di interventi di manutenzione del territorio connessi a situazioni di grave incuria o degrado del patrimonio pubblico e privato ovvero di offesa al decoro urbano o di pregiudizio al diritto alla tranquillità e al riposo dei residenti;

• sull'art. 54 TUEL: si sostituisce il comma 4 bis, perimetra il potere di ordinanza sindacale, anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 2011, individuando le situazioni che per la loro natura o il loro contesto, favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità come spaccio, prostituzione, accattonaggio minori, abusivismo.

Al Capo II le principali novità sono misure a tutela:

• della sicurezza di particolari luoghi. Il Prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, definisce, sulla base delle direttive del Ministro dell'interno, le aree urbane nelle quali è possibile lo svolgimento di pubbliche manifestazioni che coinvolgono un numero elevato di partecipanti;

• del decoro o della libera accessibilità e fruizione di particolari luoghi, quali le infrastrutture fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle

relative pertinenze, punendo chi mette in atto comportamenti lesivi connessi all'abuso di bevande alcoliche, all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, all'esercizio della prostituzione, ovvero alla violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi. Per tali finalità è previsto inoltre che i regolamenti di polizia urbana possano individuare aree urbane di particolare pregio artistico, storico o architettonico o interessate da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico alle quali si applicano, in quanto compatibili, tali disposizioni;

• della sicurezza di particolari luoghi. Il prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, definisce, sulla base delle direttive del Ministro dell'interno, le aree urbane nelle quali è possibile lo svolgimento di pubbliche manifestazioni che coinvolgono un numero elevato di partecipanti;

• del decoro o della libera accessibilità e fruizione di particolari luoghi, quali le infrastrutture fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, connesse all'abuso di bevande alcoliche, all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, all'esercizio della prostituzione, ovvero alla violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi. Per tali finalità è previsto inoltre che i regolamenti di polizia urbana possano individuare aree urbane di particolare pregio artistico, storico o architettonico o interessate da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico alle quali si applicano, in quanto compatibili, tali disposizioni.

Per il trasgressore del divieto di accesso è prevista una sanzione pecuniaria amministrativa, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto ed è effettuato il sequestro delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento. I proventi sono destinati all'attauzione di iniziative di miglioramento del decoro urbano. L'ordine di allontamamento è rivolto per iscritto dall'organo accertatore. Nei casi di reiterazione

dei fatti, il questore, qualora dalla condotta attenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, per un periodo non superiore a 12 mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree individuate. Qualora si contravvenga a tale divieto, è prevista la reclusione da uno a tre anni. Sarà il Ministero dell'Interno che, trascorsi 90 giorni dall'entrata in vigore del DDL, determinerà i criteri generali volti a favorire il rafforzamento della cooperazione, informativa ed operativa, tra le forze di polizia e i costi e servizi di polizia municipale ai fini dell'applicazione, di tali misure.

Il testo prevede inoltre specifiche disposizioni in materia di:

• pubblici esercizi: in caso di reiterata inosservanza il Questore applica l'art 100 del TUELPS (sospensione delle licenza, sequestro, sanzione);

• parcheggiatori abusivi: sanzioni ed arresto da 6 mesi ad 1 anno in caso di reiterazione;

• accattonaggio invasivo: arresto da 6 mesi ad 1 anno e sanzione da 300 a 6.000 Euro.

Nei casi di reati consumati o tentati previsti su parcheggiatori abusivi, accattonaggio invasivo e per i quali è previsto il divieto di accesso, è competente il giudice di pace, ai fini della certezza e celerità del giudizio.

ANCI si augura che il DDL venga quanto prima approvato dal Consiglio dei Ministri

5. Le iniziative di ANCI

L'ANCI sta lavorando per approntare delle Linee Guida aventi ad oggetto le possibili modalità di utilizzo dei proventi extra tributari per progetti di sicurezza urbana. I finanziamenti possono essere trovati anche nel gettito extra tributario che proviene dai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Il comma 5 bis dell'art. 208 del Codice della Strada, come modificato dalla Legge 120/2010, prevede la possibilità di utilizzare una quota

dei proventi delle multe per procedere al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo per migliorare la sicurezza urbana e stradale.

Nell'ambito delle attività poste in essere dall'ANCI sulla sicurezza urbana è stata avviata una collaborazione con l'Associazione Nazionale Amministratori Condominiali e Immobiliari - ANACI con la sottoscrizione di uno specifico Protocollo nel novembre 2013. L'obiettivo è favorire le condizioni di vivibilità e fruibilità negli spazi pubblici per una serena e pacifica convivenza tra i cittadini/condomini, anche in relazione alle criticità che scaturiscono dalle condizioni di nuova convivenza nei grandi complessi Condominiali. In seguito si sottolinea l'importanza del ruolo della Polizia Municipale nella sua fondamentale caratterisitca di polizia di prossimita, e delle attività di prevenzione alla sicurezza con il coinvolgimento di soggetti che possono contribuire alla realizzazione di tali politiche volte a rispondere alle esigenze espresse dai cittadini. Per questo è significativo riferirsi anche alle nuove competenze degli Amministratori di condominio. Si propone l'avvio di specifici incontri periodici a livello locale.

Il 3 novembre 2015 è stato firmato il Protocollo tra l'ANCI e UNICRI-Istituto Interregionale delle Nazioni Unite per la Ricerca sul Crimine e la Giustizia. L'accordo mira a gettare le basi per la cooperazione tra i due enti in tema di sicurezza urbana, con particolare attenzione alla prevenzione del crimine, la riduzione delle vulnerabilità, lo sviluppo e la promozione dei diritti umani.

In particolare il protocollo prevede:

• la promozione della sicurezza urbana anche attraverso progetti di sviluppo e riqualificazione delle città, la promozione del riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, la lotta alla contraffazione e la sicurezza dei prodotti e il rafforzamento delle politiche di prossimità a partire dalla fondamentale azione delle polizie locali e tramite lo sviluppo di progetti pilota nonché delle conoscenze e buone prassi in materia di prevenzione della criminalità e di sicurezza;

• la necessità di rafforzare le pratiche partecipative attraverso piattaforme di dialogo tra le istituzioni, le organizzazioni internazionali, le comunità locali e il settore privato con l'obiettivo di convogliare risorse per creare resilienza e mitigare i rischi.

6. Le ludopatie e la Legge Regionale Lombarda

La ludopatia è uno dei temi che stanno emergendo in modo prepotente tra quelli che i Sindaci e gli amministratori comunali devono affrontare, dovuta anche alla proliferazione di punti gioco in modo diffuso nelle nostre città e paesi.

ANCI Lombardia ha sviluppato da tempo un'azione per chiedere e proporre interventi legislativi che affrontassero il fenomeno sia riducendo la proliferazione di punti gioco sia chiedendo norme che permettano agli amministratori locali di poter intervenire per limitare il danno.

In attesa di una legislazione nazionale ANCI Lombardia ha collaborato alla redazione della legge regionale lombarda 8/2013.

La Legge Regionale n. 8 del 21 ottobre 2013, pubblicata sul BURL n. 43 del 22/10/2013, reca disposizioni finalizzate alla prevenzione e al contrasto di forme di dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (GAP), nonché al trattamento e al recupero delle persone che ne sono affette e al supporto delle loro famiglie.

La legge regionale prevede misure volte a contenere l'impatto negativo delle attività connesse alla pratica del gioco d'azzardo lecito sulla sicurezza urbana, la viabilità, l'inquinamento acustico e il governo del territorio. Alla realizzazione di tali finalità concorrono: i Comuni, le ASL, i soggetti del terzo settore e gli enti accreditati per i servizi nell'area delle dipendenze, le associazioni di rappresentanza delle imprese e degli operatori di settore e le associazioni di tutela dei diritti di consumatori e utenti. Per tutelare i cittadini maggiormente vulnerabili, è vietata la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito in locali che si trovino a una distanza, inferiore a 500 metri, da scuole di ogni

ordine e grado, luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile e oratori (disposto con d.g.r. n. 1274 del 24 gennaio 2013 pubblicata sul BURL n. 5 del 28 gennaio 1014).

I Comuni potranno individuare altri luoghi in considerazione dell'impatto sul contesto e sulla sicurezza urbana e dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e al disturbo della quiete pubblica.

I Comuni possono prevedere forme premianti per gli esercizi 'No Slot' e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgano di non installare o disinstallare apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito.

ANCI Lombardia chiede che sia modificata la LR 12/05 sul governo del territorio per recepire questi contenuti.

MARIA CRISTINA TREU

Indice

1. Una premessa necessaria sulla sicurezza di cui si parla
2. Il contesto interpretativo e la riscoperta dei beni comuni
3. La città socievole e la città del primato economico
4. I caratteri geografici delle regioni metropolitane
5. Il casi studio del progetto INNES. Le città di Mantova e di Pegognaga
6. La prospettiva

Abstract

Da sempre l'insicurezza è collegata alla paura di azioni violente nei confronti delle persone e del patrimonio e dei rischi derivanti da catastrofi naturali e antropiche. Oggi, a queste paure si sommano quelle indotte dalle condizioni insediative e di marginalità sociale accentuate dai crescenti processi di urbanizzazione e di allentamento delle relazioni di comunità, oltre che dai più recenti e diffusi conflitti di matrice terroristica. A livello territoriale locale, l'insicurezza è riconducibile anche ai divari tra le aree centrali e quelle peri urbane, tra quelle interessate da grandi interventi di riqualificazione urbana e quelle che rimangono marcate da manufatti degradati, non utilizzati e spesso non finiti. In questo contesto che caratterizza ogni regione, la sicurezza è sentita sempre più come un bene comune sia nelle città grandi che in quelle medio piccole con alcune caratteristiche trasversali riconducibili alle differenze di reddito, di classi di età, di livello di istruzione e di prospettive occupazionali. Caratteristiche, oggi, accentuate dal primato di una economia finanziaria e da un individualismo sempre più spinto che accentua l'insicurezza di ogni soggetto di fronte alle difficoltà delle scelte e di vita. Tuttavia, ci sono anche con alcune differenze che l'indagine promossa dalla Comunità Europea ha sottolineato evidenziando tra le specificità che connotano le città medio piccole quelle connesse a una maggiore carenza di percezione di opportunità per costruire un proprio futuro. Parliamo in questo caso di città, come Mantova e Pegognaga rappresentative dell'universo dei comuni italiani, e che hanno certamente una relativa capacità attrattiva di investimento e di prospettive occupazionali rispetto ai comuni capoluogo dell'area metropolitana milanese.

Ciò non toglie che ogni centro urbano, anche di minore dimensione, abbia come opportunità di sviluppo quella di riscoprire la propria storia e le proprie potenzialità per attivare, sulla base della conoscenza delle situazioni di abbandono e di criticità fisica e comportamentale, un programma di progetti di rigenerazione territoriale e urbana finalizzati a rinsaldare le relazioni di comunità e offrire un diverso futuro di qualità di vita.

Keywords

Sicurezza; Conoscenza, beni comuni, urbanita' comunità, sicurezza

LE CONDIZIONI DI URBANITÀ CHE INCIDONO SULLA PERCEZIONE DELLA SICUREZZA.

L'abbandono, lo spreco di beni e di risorse e il primato economico. La prospettiva della rigenerazione urbana e delle relazioni di comunità.

1. Una premessa necessaria sulla sicurezza di cui si parla

Da sempre, gli esseri umani hanno dovuto convivere con l'insicurezza indotta da fattori di rischio esogeni e endogeni e a misurarsi con i diversi gradienti di vulnerabilità degli insediamenti urbani e territoriali al variare della scala spaziale e temporale. Da tempo, stiamo andando verso un pianeta di cittadini, cioè verso un fenomeno di inflazione urbana (J. Vèron, 2008) in cui le città manifestano, accanto a situazioni di eccellenza, crescenti situazioni di estrema marginalità. Sono le megalopoli moderne in cui i fattori di rischio portano a pretendere, nell'attuale società del benessere, sempre maggiori livelli di sicurezza, l'utopia della sicurezza, mentre nella maggior parte della popolazione cresce, in una sorta di presente permanente, la dimensione individualistica che tende a ostacolare il consolidamento delle relazioni di solidarietà. Crescono i divari di reddito e di attesa di vita per una quota crescente di popolazione, a partire da quella che alimenta le grandi migrazioni dai paesi interessati da continue azioni di guerra e di terrorismo, e crescono i problemi connessi a paure vecchie e nuove e alla percezione di insicurezza che colpiscono soprattutto la popolazione più fragile per istruzione, censo ed età.

In questo contesto, la convinzione è che la sicurezza sia un bene pubblico, un bene comune, indispensabile per la qualità della vita di ogni comunità e che, oltre all'incidenza delle azioni di criminalità, sia importante la verifica degli aspetti urbanistici e dei comportamenti sociali che più incidono sulla percezione della insicurezza per rendere più efficace ogni programma di riqualificazione e di rigenerazione urbana.

Diventa, pertanto, urgente fissare l'attenzione sulle città, in particolare sulle metropoli più densamente abitate attorno alle quali si è sviluppato un ampio territorio urbanizzato costellato anche da una rete di città medio piccole per valutare scenari alternativi di sviluppo e le azioni di più politiche integrate nei confronti della presenza di condizioni che ingenerano paura e insicurezza e della più estesa diffusione della percezione di fattori e di comportamenti che ingenerano ansia e incertezze. Con la percezione di paura intendiamo riferirci a tutte quelle azioni di natura violenta che riguardano l'inviolabilità della persona e del patrimonio e che possono essere condizionate dal contesto e dal comportamento anche di singole persone. In genere, queste azioni sono già declinate secondo livelli diversi di gravità dal codice penale e comprendono dagli omicidi ai furti. Alcune di esse vengono sottolineate in occasione di particolari avvenimenti, alimentando spesso vecchie paure, come la ricorrenza della violenza nei confronti delle donne, e nuove paure, come la gravità degli impatti delle azioni terroristiche. Sulla paura incidono anche i rischi ambientali, dei terremoti, delle esondazioni, delle frane, dell'inquinamento e delle fonti a rischio di esplosione: questa è una paura che si manifesta soprattutto a ridosso di avvenimenti specifici (M.C. Treu, 2009). C'è poi l'asimmetria delle manifestazioni fobiche, molto diffuse nei confronti del trasporto aereo e molto sottovalutate nei confronti dell'uso dell'automobile, nonostante sia fonte di un maggior numero di incidenti anche mortali.

Con la percezione di insicurezza intendiamo considerare le situazioni generalmente non riconducibili a fattispecie perseguibili dal codice penale: sono le situazioni che si annidano nei tessuti degli stessi centri urbani e nei quartieri ai bordi delle periferie industriali e delle più recenti espansioni insediative. Oggi, queste situazioni sono molto più differenziate che nel passato: la città in espansione è costituita da una sequenza di tessuti che alternano eccellenze a zone degradate, quartieri rinnovati e in dismissione, manufatti industriali, terziari e artigianali ancora produttivi e altri, anche nuovi, abbandonati e mai utilizzati.

Ci sono, inoltre, i nodi di interscambio, come le stazioni, e le aree di sosta lungo le reti della grande mobilità e gli stessi grandi centri commerciali, dove si possono annidare anche azioni di violenza. La percezione di insicurezza è un fenomeno che nemmeno i luoghi molto frequentati sono in grado di debellare completamente, soprattutto in alcune ore e giorni della settimana.

In un caso, con la percezione della paura, possiamo parlare di grande criminalità riferibile alla globalizzazione del fenomeno, ricorrendo alle statistiche che restituiscono la dinamica delle grandezze più significative per le grandi capitali, per i nodi e le rotte più a rischio delle regioni europee e extra europee e delle grandi aree metropolitane delle città mondiali. Nell'altro caso, la percezione della insicurezza è imputabile alla specificità di situazioni locali, cioè alle situazioni di degrado urbano e di marginalità sociale, unitamente alle difficoltà economiche e sociali della modernità. In altri termini, al rischio di una microcriminalità diffusa, spesso non rilevabile statisticamente, ma ben documentabile con indagini indiziarie a livello locale e con rilevazioni e inchieste nelle città, nei centri urbani medio-piccoli, nelle scuole e nei singoli quartieri ritenuti più a rischio (M. C. Treu, 2015).

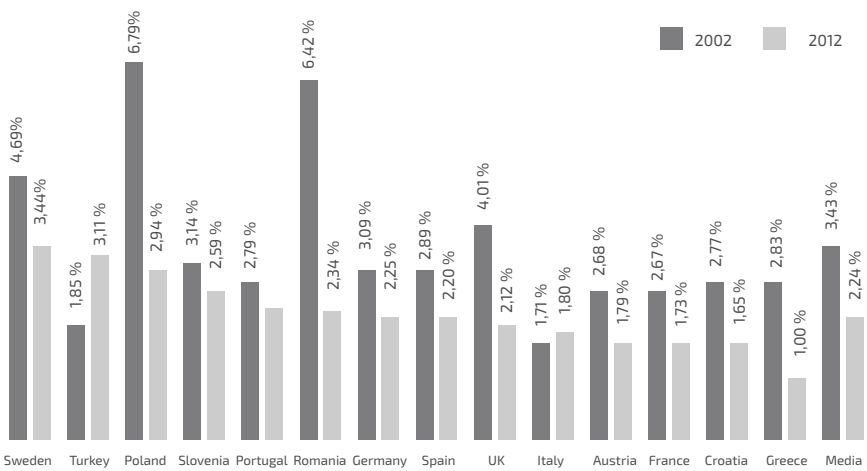
È questo secondo il caso affrontato dal progetto INNES (1), il cui scopo è quello verificare se ci sono fattori specifici che influiscono nella percezione della sicurezza da parte di chi vive in due città, Mantova e Pegognaga, due cittadine, di dimensione contenuta, rappresentative di due realtà tipiche delle regioni italiane: le città con importanti centri storici e i numerosi centri urbani medio piccoli interessati dalla diffusione insediativa.

2. Il contesto interpretativo e la riscoperta dei beni comuni

La riflessione sulle condizioni che influiscono sulla percezione della sicurezza urbana si fonda sull'ipotesi che questa dipenda sia dall'influenza di aspetti comportamentali, non sempre classificabili

secondo la logica penale, sia dalle caratteristiche della struttura demografica e dell'urbanizzazione. L'impostazione della ricerca si colloca in un contesto in cui l'applicazione di norme punitive, che rinviano a una interpretazione della città come fonte di tensioni negative, sostanziano una strategia politica finalizzata a contenere i rischi di convivenza sociale in una società non più orientata verso ideali positivi ma verso azioni di controllo sociale anche a costo del contenimento delle libertà individuali. In questo contesto la solidarietà non si basa più su un sentimento positivo di appartenenza ma si radica in una generalizzata percezione di paura, accentuata dalle condizioni di isolamento vissute dai singoli cittadini (U. Beck, 1986, Z.Bauman, 1999 e 2002). L'idea che si possa agire diversamente rischia di essere rigettata a favore di una logica efficientista, guidata da scenari statistici e giornalistici che tendono a esaltare ogni fatto di criminalità e ogni comportamento deviato, anche se negli ordinamenti tra stati l'Italia si discosta in positivo dalle posizioni in cui l'incidenza dei reati è più alta (cfr., *figura n.1*).

Fig.1 - *Reati registrati sul PIL a prezzi correnti*



Dati: migliaia di reati su miliardi di euro.
Elaborazione dell'autore su dati Eurostat 2014 relativi al 2012

Con una avvertenza che le violazioni della legge non sono segnalate con le stesse modalità: per esempio, non sempre le violazioni sono giudicate in termini di comprovata colpevolezza, quanto piuttosto, in termini di rischio potenziale per il patrimonio, l'ordine e le consuetudini sociali. In questo senso, la politica per una città sicura si conforma al desiderio di ogni cittadino per una vita incentrata sulla regolarità quotidiana. L'esito è una espansione delle azioni di controllo sociale, anche oltre i limiti della stessa legalità: una scelta che rischia di non affrontare le radici del fenomeno e di accentuare i muri invisibili, ma molto concreti, tra quartieri, famiglie e singoli cittadini.

In alternativa, molti studi indicano la priorità dell'intervento sociale rispetto a quello penale e a quello della prevenzione rispetto alla repressione. Sono gli studi che, per esempio, hanno avuto un ruolo significativo nell'elaborazione empirica del concetto di sicurezza attraverso studi qualitativi sulla criminalità dei distretti urbani delle grandi aree metropolitane, approfondendo il rapporto tra la percezione di insicurezza delle persone e i rischi reali attraverso iniziative orientate al rafforzamento delle relazioni di vicinato e tra i soggetti che appartengono a culture diverse. Queste sono le iniziative che dovrebbero sostituire la repressione con una politica di prevenzione che coinvolga più istituzioni e che sia attiva nella promozione di un sistema di percorsi di integrazione tra più modalità di intervento. La critica nei confronti di questi studi è che riguardano le vittime della criminalità più che il crimine in quanto tale anche se non è sempre possibile far rientrare nella declinazione dei reati penali la galassia dei comportamenti anomali (se non porti il casco sei un criminale; e se porti quello integrale c'è il rischio di impedire il riconoscimento di chi intende delinquere).

Altri studi assumono come ipotesi guida delle proprie proposte il riconoscimento delle capacità auto regolative delle comunità urbane per superare insicurezze e paure. Questi studi rinviano alle esperienze che, per esempio, hanno condotto analisi, oltre che in singoli quartieri operai, anche nelle aree rurali e nelle città di medie dimensioni.

Sono gli studi che non partono dall'analisi della criminalità, ma dalle difficoltà menzionate dalle persone intervistate e dalle iniziative per rinsaldare i legami di comunità adottate. Questi studi si collocano nella tradizione del riconoscimento del valore del capitale sociale territoriale e della riscoperta della città come bene comune laddove, per esempio, esse hanno riproposto modelli d'uso autogestiti di risorse abbandonate come quelli dei giardini di comunità a New York, poi riconosciuti dalle stessa amministrazione locale (D. Monaco, 2014). E, più in generale, sono le iniziative finalizzate alla riscoperta degli spazi urbani di uso pubblico, come le piazze e le aree verdi, nei confronti, della promozione della socievolezza e della coesione sociale, e come i progetti di vicinato introdotti, anche di recente, nei progetti di rigenerazione urbana dei quartieri della grande Londra (L. Nucci, 2012)

La critica nei confronti di questa posizione è quella nota come "la tragedia dei beni comuni" (Garret J. Hardin, 1968) laddove la debolezza dell'idea di questi beni sta nella libertà d'uso che può determinarne uno sfruttamento eccessivo e il degrado di questi luoghi a fronte dei costi crescenti per la loro manutenzione.

È la tragedia del conflitto tra interessi individuali e collettivi e del prevalere dei primi sui secondi, laddove i secondi richiederebbero una autolimitazione nell'uso da parte di ogni singola persona e una responsabilità condivisa nella gestione dei beni comuni. Una tragedia accentuata dalle politiche neoliberali tutte orientate alla contrazione della spesa pubblica indipendentemente dalle emergenze economiche e sociali che si susseguono senza soluzione di continuità. La rilevanza del tema dei Commons Goods è riproposta dagli studi, relativamente più recenti, di Elinor Ostrom (1990, 2006), che hanno avuto come esito il riconoscimento dei diritti precapitalistici collettivi, quello degli aborigini australiani, anche se ottenuto con la loro legalizzazione attraverso il diritto scritto e non attraverso il riconoscimento della consuetudine e dell'ordinamento giuridico di fatto. In Italia, il tema viene ripreso da S. Rodotà (2013) con una definizione per la quale i beni comuni sono beni materiali e immateriali, cioè tutti quelli fun-

zionali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della personalità che devono essere salvaguardati sottraendoli alla logica distruttiva del breve periodo, proiettando la loro tutela nel mondo più lontano, abitato dalle generazioni future. Una affermazione importante, quella di Rodotà, perché ripropone la contraddizione insita nell'espansione dell'area del diritto privato, quella della traduzione in valore monetario di ogni bene e che, oggi, ritroviamo nel prevalere degli interessi finanziari che si estendono in ogni direzione e che, in nome dell'efficienza del mercato, rischiano di marginalizzare ogni altro interesse non solo sociale ma anche produttivo. Tuttavia, nei confronti degli orientamenti delle politiche di prevenzione qui ricordate, ci sono anche altre difficoltà che si traducono nel rischio di inquinamento e di limitazione di ogni azione. C'è la tendenza a appiattire ogni interpretazione e iniziativa su una posizione di politica partitica che, a sua volta, ha interesse a condannare e/o a sfruttare l'appoggio di una posizione piuttosto che un'altra. E c'è la difficoltà di coinvolgere gli enti centrali e le amministrazioni locali nelle politiche di prevenzione strutturali che dovrebbero coordinare gli interventi su diversi versanti, da quelli propri delle forze di polizia a quelle della giustizia e della scuola. Tra questi interventi il contributo che più spesso rimane sullo sfondo è quello delle scelte di governo del territorio su cui pesano oltre il pregresso delle previsioni insediative urbanistiche di una stagione tutt'ora orientata alla crescita insediativa, le criticità connesse a una storica mancanza di cura dei beni, dei servizi sociali e tecnologici e delle infrastrutture territoriali e le difficoltà nell'affrontare programmaticamente la rigenerazione delle risorse ambientali e sociali marginalizzate e abbandonate.

3. La città socievole e la città del primato economico

Nei primi anni '60 usciva il testo di Jane Jacobs, Vita e morte della grandi città, (1° ed. 1961) in cui si descrivono le variazioni di una morfologia urbana che hanno a che vedere con la socievolezza e con la

percezione di sicurezza/insicurezza che si ha nell'attraversamento dei tessuti urbani. L'autrice, una giornalista attenta ai problemi sociali e di cui nel 2016 ricorre l'anniversario dei cent'anni dalla nascita, sottolinea l'importanza dei marciapiedi su cui si affacciano negozi e residenze, la presenza di più funzioni nell'intorno di aree verdi e di spazi pubblici che li rendono sicuri, la vitalità dei quartieri abitati e con più attività pubbliche.

Negli stessi anni, mentre esplodeva la rivolta nei ghetti neri delle città americane, il sindaco di Filadelfia (non quello che di recente ha promosso la giornata della gentilezza) dichiarò, "Le frontiere dello Stato passano ormai all'interno della città". Una frase che, pur riferendosi alla realtà americana, si sarebbe potuta adattare ad altre situazioni che, negli stessi anni, si andavano delineando come il muro di Berlino che ha attraversato il centro della vecchia capitale del Reich; la riga gialla che fino a pochi anni fa separava a Belfast e a Londonderry la città dei cattolici da quella dei protestanti; i viali minati tra i quartieri est e ovest di Beirut, il muro di Gerusalemme che divide palestinesi e israeliani, le tante barriere alzate di recente per fare da argine alle grandi migrazioni dal sud del mondo e quelle immateriali tra le zone dei centri e delle periferie in molte città anche di matrice europea. Non ultime le barriere dei dispositivi di rilevamento elettronici, inizialmente installati nelle piattaforme aeroportuali per la difesa contro i pirati dell'aria tra una zona sterile (le partenze) e una zona non sterile (gli arrivi). Gli aeroporti, vissuti come una sorta di porte della città, sono attrezzati con dispositivi di controllo dei soggetti in transito. Gli stessi dispositivi vengono poi utilizzati anche nelle carceri di massima sicurezza, nelle banche, nei centri commerciali, nei centri urbani e nei quartieri ritenuti a rischio. Così i dispositivi studiati per assicurare la mobilità sono utilizzati per rinchiudere e per disporre della tracciabilità dei movimenti dei cittadini.

L'accesso alla città non è più una porta o un arco, è un sistema di ascolto, un controllo elettronico, degli utenti di passaggio: un sistema

il cui obbiettivo è il controllo del passaggio di persone e di oggetti, per garantire il rilevamento e l'isolamento di quanti e quanto può essere sospetto. Il dispositivo urbano non partecipa più all'opposizione intra-moenia e extra-moenia. La città in estensione, con le sue periferie senza limiti, si è dissolta attraverso la rivoluzione del trasporto privato e delle telecomunicazioni in una conurbazione nebulosa, in cui la stessa opacità dei materiali del costruito non ha più senso. Nessuno è più isolato da un ostacolo fisico, dalle distanze tra luoghi e dalle differenze di orario tra il giorno e la notte: nella topologia elettronica l'altrove è comunque presente. Il protocollo di accesso elettronico succede a quello del portale e quello delle banche dati e dei riti di passaggio succede al tamburo delle porte.

Nel nuovo dispiegamento urbano prevalgono le sequenze impercettibili della tirannia della pianificazione quotidiana del tempo, dell'interfaccia uomo-macchina con la mutazione della nozione di ogni confine fisico e geografico. Tutto arriva senza che sia necessario partire; tutto è presente nel giorno elettronico. Il tempo lavorativo assume l'aspetto di centro del tempo; il tempo libero delle vacanze e il tempo della disoccupazione quello della periferia del tempo e dell'esilio della vita privata.

Una prospettiva in cui l'innovazione tecnologica e le nuove divisioni del lavoro nel mercato globalizzato dovrebbero permettere l'obiettivo di un tempo, quello di "lavorare meno per lavorare tutti" e dedicare il tempo così liberato a attività che non consumano, quelle della conoscenza e della socievolezza.

Ne deriva un contesto in cui dobbiamo chiederci, unitamente alla domanda posta da INNES, se e come possiamo riconoscere una città come un luogo conviviale, un convivium, e se e come le città medio piccole si distinguono nell'estesa nebulosa della conurbazione metropolitana, oppure se anche queste partecipano dei problemi sociali e fisici che hanno investito le grandi città. Sono domande che si impongono di fronte alle difficoltà degli interventi materiali e dei protocolli infor-

matici nel rispondere alla domanda di sicurezza da parte dei cittadini e che richiedono una ridefinizione dello stesso concetto di sicurezza soprattutto rispetto ai cambiamenti e alle nuove tensioni geopolitiche e di convivenza multiculturale.

4. I caratteri geografici delle regioni metropolitane.

Oggi, nelle megalopoli regionali si alternano centri urbani più densamente abitati, spazi liberi urbanizzati e centri di media e piccola dimensione: sono condizioni di urbanità tra loro molto diverse, ma tutte interessate dallo spreco di risorse come il consumo di suolo e l'abbandono di molti manufatti. Un territorio abitato da un tessuto sociale pervaso dall'ossessione neoliberale della efficienza in cui i segmenti della società meno abbienti aspirano alla sicurezza e alla certezza di una regolarità quotidiana mentre, quelli più abbienti, hanno la sensazione di non essere comunque al sicuro per quanto riguarda il proprio patrimonio e il benessere personale. A ciò si aggiungono le contraddizioni tra chi vive nel mondo spostandosi tra i piani alti di ogni città e chi è costretto a vivere in un unico luogo, tra chi ha la certezza del lavoro e chi non l'ha, tra chi ha saldi legami famigliari e chi è rimasto solo o non riesce a relazionarsi con gli altri, tra chi possiede gli strumenti culturali per rimanere in sintonia con i tempi e chi è affetto da un analfabetismo primario e di ritorno, tra chi è parte del crescente invecchiamento della popolazione e chi è parte del flusso delle nuove immigrazioni di una popolazione più giovane. I processi di urbanizzazione sono diversi dal passato per motivazioni, provenienze e opportunità e se, nelle grandi città, lo spreco edilizio collegato a una crescita delle costruzioni maggiore dell'aumento della popolazione può rincorrere i grandi investitori, nei contesti periferici, le situazioni dell'abbandono di beni e di risorse appaiono più difficili da affrontare. È una situazione in cui parafrasando Marc Augè (2008) si può dire che, tutto il mondo sembra diventato una grande città e che ogni centro abitato, se aspi-

ra a essere riconosciuto nella competizione globale, non può tuttavia adottare le stesse scelte e le stesse iniziative di intervento.

Le città tendono a diventare nodi di traffico con le strade e le piazze che diventano parcheggi deserti o troppo pieni e con lo spazio pubblico colonizzato dal traffico e omologato dalla presenza di strutture commerciali che si differenziano solo dal marchio. Al pari delle stesse grandi agglomerazioni urbane (cfr., per es. le conurbazioni Bos-Wash e Ny-Lo che stanno per Boston-Washington e per New York-Londra) che perdono popolazione residente e acquistano sedi bancarie e centri del commercio mentre assistono all'incremento di popolazione di passaggio e in transito per periodi più o meno lunghi e a una crescente domanda di più adeguati servizi di intrattenimento e di prevenzione per la sicurezza. La contrazione della presenza di chi si riconosce nelle tradizioni e nella conoscenza della storia del luogo di residenza comporta la richiesta di disporre, da un lato, di più controlli sociali e di più spazi per comunità protette e, dall'altro lato, di una regolarità quotidiana che si riconosca nella macdonaldizzazione dello spazio comune con negozi, strade, piazze, cibi identici in ogni luogo, cioè con un tipo di spazi sociali inclusivi e massificati. Il primato dell'interesse economico ha messo in secondo piano l'interesse per la coesione sociale, ha mutato la moralità pubblica e fa crescere le tensioni e le manifestazioni di intolleranza. I servizi pubblici vengono privatizzati e orientati alla massimizzazione del profitto, scelta che non li rende meno costosi e non riduce la presenza dello stato a causa dell'aumento dei costi dell'industria della sicurezza e della presenza delle forze dell'ordine.

Contestualmente, è cambiata anche la struttura della popolazione urbanizzata con: il prolungamento delle attese di vita (nelle città europee più del 30% ha una età oltre i 65 anni), un saldo naturale negativo che mette a rischio la capacità di autorigenerazione della popolazione residente(quando la classe di età tra 0-14 anni si attesta attorno al 4%), la crescita dell'immigrazione extracomunitaria e l'isolamento dovuto al modello di vita, alla informatizzazione delle stesse comu-

nicazioni quotidiane e alla morfologia di una città pianificata per parti diseguali. Le stesse manifestazioni di una riproposizione dei valori della famiglia tradizionale e della nostalgia della società di un tempo rischiano di essere forme rituali di resistenza contro uno sviluppo fondato sui singoli individui e sulla fede nelle forze del libero mercato.

In questo contesto, spesso diventa difficile distinguere tra i reati così come sono definiti dal codice penale e altre situazioni avvertite come problematiche. Nelle agende politiche la lotta alla criminalità è sempre presente e nella criminalità viene spesso tradotta ogni sofferenza e comportamento difficilmente classificabile come reato conculcando nella popolazione che la criminalità non abbia nulla a che vedere con i problemi sociali quali l'occupazione, la casa e gli spazi di socialità. La criminalità, usata come etichetta per coprire situazioni di ansietà e di insoddisfazione abbastanza generalizzate, finisce per coprire la mancanza di cooperazione tra istituzioni nelle politiche di prevenzione e le responsabilità dei soggetti preposti al buon governo della città, alla tutela dell'ambiente, alla accessibilità e alla qualità degli spazi comuni. Queste sensazioni di ansietà sono presenti anche nei centri abitati di minore dimensione e sono collegate da un lato a fattori comuni ad altre situazioni come l'illuminazione stradale che non funziona e la presenza di case non abitate e di cantieri non finiti; dall'altro lato a aspetti sociali più preoccupanti come la maggiore contrazione dei residenti, la crescita di migranti e soprattutto le maggiori difficoltà nel percepire un futuro.

5. Il casi studio del progetto INNES. Le città di Mantova e di Pegognaga

Per una politica di prevenzione in una prospettiva di sicurezza sociale, l'obiettivo centrale da affrontare è un deciso riavvicinamento delle istituzioni pubbliche ai reali bisogni dei cittadini. Per esempio, con una politica di sicurezza che non richieda di dipingere i problemi nel modo

più grave possibile ma di integrare più iniziative sia sul versante della riqualificazione dei servizi urbani sia sul versante del coinvolgimento attivo dei cittadini in una gestione responsabile degli stessi. Ricordando che se con il declino del Welfare, le politiche sociali sono finanziabili solo se presentate come prevenzione del crimine, è anche possibile interpretare le politiche per la sicurezza come misure economiche per combattere la marginalità nell'ambito delle politiche sociali previste dalle stesse azioni di giustizia penale. Tuttavia, per evitare di pensare alla città nella sola logica penalista, anche se critica, è necessario responsabilizzare ogni amministrazione nei confronti di interventi che rispondano alla domanda di sicurezza da parte dei cittadini che vivono sia nel centro urbano che nei quartieri più periferici.

Questo è il motivo che ha orientato la scelta di documentare con una analisi diretta le opinioni dei cittadini di Mantova e di Pegognaga sui fattori che generano insicurezza. L'analisi, accompagnata da riunioni con i cittadini e da confronti con diversi soggetti istituzionali è stata condotta attraverso due tipi di questionari. Il primo realizzato via telefono, il secondo organizzato attraverso la somministrazione di questionari scritti, distinti per classi di età e con un focus particolare sugli studenti delle scuole di ogni ordine e grado. Su questa base si è potuto ricostruire un quadro molto articolato e differenziato delle situazioni urbane che generano insicurezza a causa della presenza di criticità fisiche e organizzative, e di criticità comportamentali.

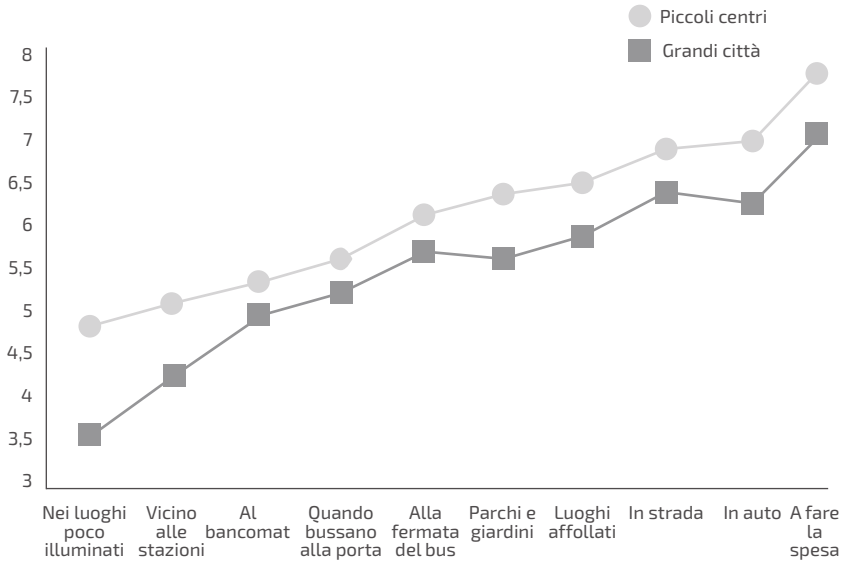
Sono emerse le specificità dei due centri urbani: una realtà che appare più radicata nel caso di Pegognaga e una situazione più contradditorio nel caso di Mantova. Con una considerazione comune che sottolinea come in entrambi i casi ci sia una forte incidenza della situazione di isolamento rispetto al contesto di scala più ampia, a causa soprattutto delle carenze nella struttura e nella gestione dei servizi infrastrutturali materiali e immateriali. Lo scenario è quello di città che da un lato richiedono di essere immesse nella rete dei collegamenti interregionali e, dall'altro lato, è quello di città che rivendicano più interventi locali per riqualificare i luo-

ghi di interesse quotidiano in modo di rivitalizzare gli spazi di uso pubblico e di agevolare la socializzazione. Uno scenario che richiede programmi di lungo periodo con interventi che, in alcuni casi, possono attrarre anche investimenti privati, in altri richiedono un impegno da parte dei soggetti pubblici e della cittadinanza attiva con iniziative sostenute da una grande passione e attenzione sui quartieri urbani e con effetti anche ravvicinati.

Il progetto europeo INNES, sperimentato a Mantova e a Pegognaga, richiede anche una comparazione con le analisi e gli studi sulle grandi città e una riflessione sul rischio di abbandono dei centri periferici e/o sulle opportunità, in queste sedi, di iniziative di autorigenerazione.

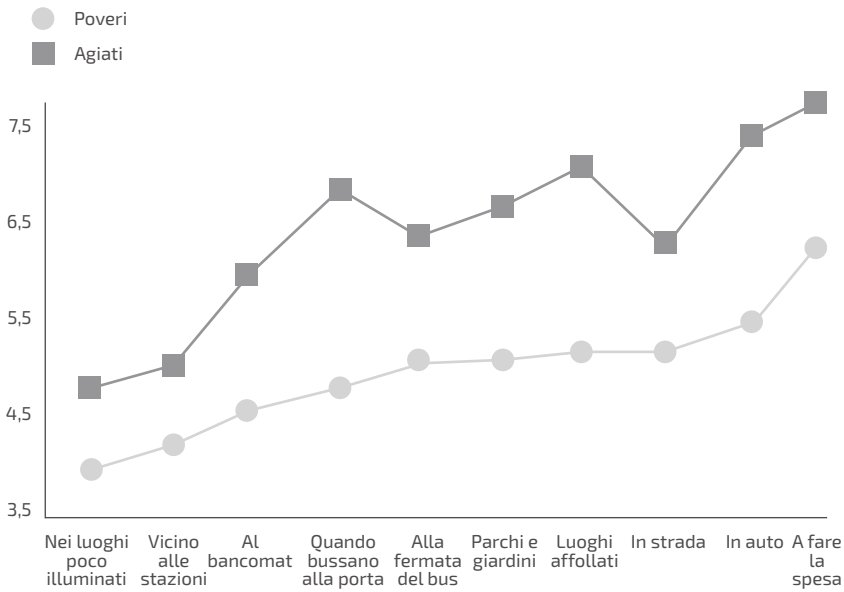
Nei due casi studi anche se le caratteristiche di degrado fisico e di isolamento sociale appaiono più sfumate rispetto a quelle delle grandi città e alle differenze di reddito (cfr., Fig. 2 e 3) è, come già anticipato, l'incertezza del futuro che genera una maggiore insicurezza e che allontana soprattutto i giovani, anche se sostituiti da significative percentuali di migranti.

Fig. 2 - *I luoghi percepiti come più sicuri*



Scala da 1 (massima sicurezza) a 10 (massima insicurezza)
Fonte: Cittalia Anci Ricerche (2008)

Fig. 3 - *I luoghi percepiti come più sicuri*



Scala da 1 (massima insicurezza) a 10 (massima sicurezza)
Fonte: Cittalia Anci Ricerche (2008)

Due aspetti che sottolineano ancora di più l'urgenza di riscoprire il valore dei beni comuni materiali e immateriali e l'importanza della formazione e della cultura nel processo di valorizzazione di scelte di solidarietà. Le città medio-piccole sono una delle caratteristiche del modello di urbanizzazione italiano e anche se sembrano conservare ancora i valori di una società passata, come i legami di famiglia allargata e del lavoro, rischiano di essere fagocitate dalla città in estensione e di essere definitivamente marginalizzate dal mercato.

Anche in queste città, il primato economico tende a mettere in secondo piano l'interesse per la coesione sociale e a incidere sull'isolamento e sull'allentamento delle relazioni di comunità, mentre la dismissione sia dei tessuti di valore storico sia di quelli di più recente costruzione è diventato un fenomeno rilevante unitamente all'abbandono di manu-

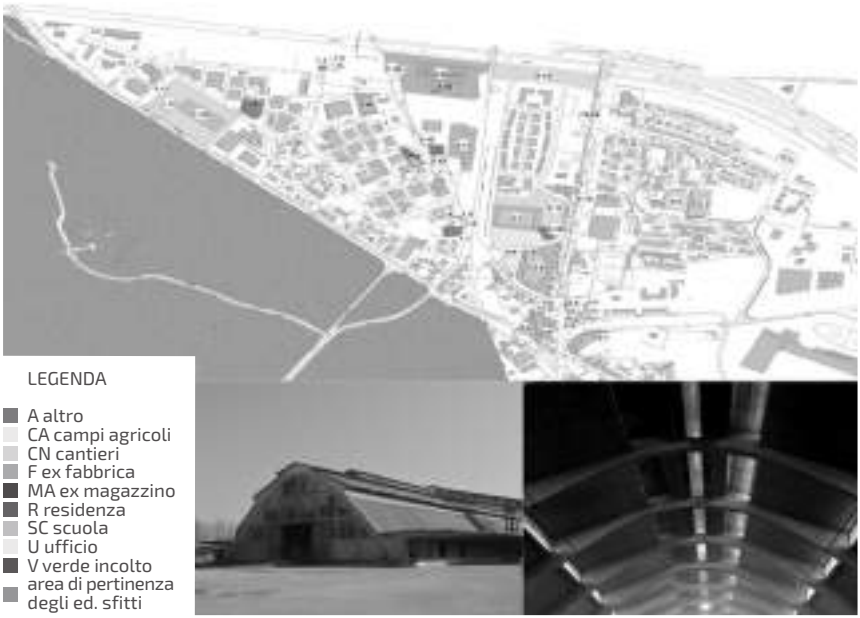
fatti pubblici e degli abitati dei centri minori e della campagna urbanizzata, dove spesso coabitano i migranti che lavorano nelle campagne limitrofe e in città spesso più lontane. Sono ancora rilevanti le previsioni di nuove espansioni insediative, produttive e commerciali, e di nuove infrastrutture di viabilità su gomma e, viceversa, manca un programma operativo di progetti di rigenerazione urbana, di riorganizzazione e di sviluppo delle reti su ferro e delle reti immateriali.

In questo senso, le differenze sui fattori che incidono sulla percezione della sicurezza tra i centri di maggiore dimensione e le città medio piccole possono apparire molto sfumate. Se, da un lato, infatti la statistica ci conferma, come già accennato, che le piccole e medie città sono più sicure, dall'altro lato, l'indagine diretta tra gli abitanti in età scolare e adulta conferma la percezione di paura, di insicurezza e di forme di depressione. La differenza sta soprattutto nella percezione di un destino già scritto come se nei confronti delle città medio-piccole non ci fosse alcun interesse che sostenga la loro immissione nella rete delle nuove economie di relazione mantenendo la propria identità di autorigenerazione.

Il caso del quartiere di Lunetta, iniziato negli anni 60, un tempo abitato da operai mantovani e poi da una popolazione di soggetti e di famiglie in transito e oggetto di ben due contratti di quartiere, è emblematico per l'insuccesso cui rischiano di essere destinati interventi anche positivi ma non finiti e non integrati con più reti di relazioni materiali e immateriali. Inoltre ci sono i vuoti commerciali di Valletta Valsecchi che non sembrano allontanare gli interessi per la realizzazione di nuovi supermercati, persino in zona Te, e ci sono i capannoni industriali nuovi e mai utilizzati a nord e a est di Mantova. Inoltre ci sono, come è emerso anche a Pegognaga, l'isolamento e/o l'auto isolamento delle comunità immigrate e poi le strade, le aree di sosta degli autobus non illuminate e isolate e le troppo abitazioni non utilizzate e sottoutilizzate.Nel caso di Mantova questa realtà è documentata da due tipologie di mappe tematiche che riportano, tenendo conto del-

le indicazioni emerse dai questionari e dagli incontri di quartiere, due ordini di informazioni. Le prime sono le mappe del censimento dell'abbandono che documentano lo speco edilizio e le criticità collegate all'entità e alla localizzazione di aree e di immobili sottoutilizzati e dei cantieri non finiti (cfr., Fig. 4 e 5); le seconde sono le mappe che riportano le criticità fisiche e comportamentali che segnalano le situazioni insicure e non attraenti, tra cui i tanti sotto passaggi, le strade e le rotonde poco agibili, i manufatti nuovi non utilizzati e la presenza di soggetti con atteggiamenti aggressivi (cfr., Fig. 6 e 7). Sulla base delle informazioni riportate nelle mappe potrebbe essere possibile individuare una sequenza di polarità da inserite in una rete di interventi di riqualificazione in cui verificare l'accessibilità alle lunghe distanze e soprattutto i percorsi brevi e sicuri che dal portone di casa colleghino i servizi di uso quotidiano disposti attorno a spazi comuni.

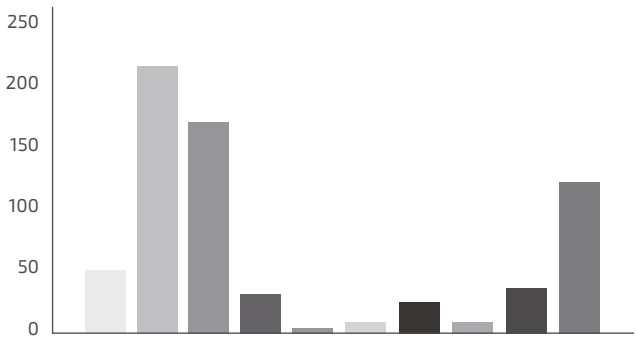
Fig. 4 - *Censimento dell'abbandono*



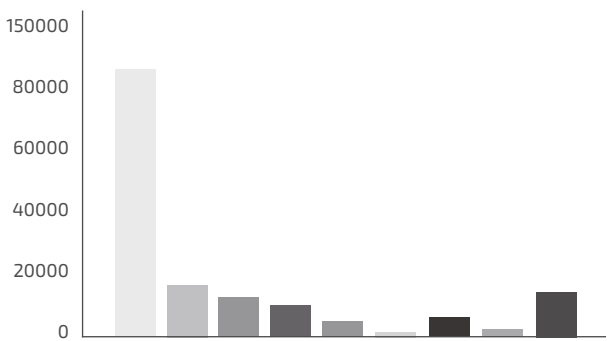
Dal censimento dell'abbandono, contributo di A. Araldi, S. Marmiroli, S. Sarzi Amadè in M. C. Treu (2015) *Urbanità e sicurezza*.

Fig. 5 - *I risultati del censimento dell'abbandono*

TOTALE CENSIMENTO	NUMERO DI UNITÀ TOTALE	**689**
	Totale superfici (mq)	**3.463.415**
	Totale superfici coperte (mq)	**1.076.827**
	Totale superfici esterne (mq)	**2.386.588**



Unità censite per categoria



Superfici in mq per categoria

F Fabbriche
N Ed. Commerciali
R Residenze
C Cascine
M Aree Militari
FS Ed. Ferroviari
S Manufatti storici
SP Serv. Pubblici
CN Cantieri
V Aree Verdi

Fig. 6 - *Le criticità fisiche*

Fig. 7 - *Le criticità comportamentali*

Fonte: Contributo di S. Marmiroli in, M.C.Treu (2015) Urbanità e sicurezza.

In questo senso si può affermare che le indagini avviate con il progetto INNES costituiscono i prodromi per identificare le iniziative che potranno informare le scelte di più progetti di rigenerazione urbana coinvolgendo gli abitanti e utilizzando strumenti agili e partecipati come i contratti di quartiere (2).

6. La prospettiva

È urgente un cambio di paradigma che affronti il tema della sicurezza assumendo come centrale la conoscenza dei tessuti insediativi e sociali delle nostre città e adottando pratiche di promozione della solidarietà anche attraverso la riproposizione di modelli di uso comune dei beni abbandonati. Questo obiettivo richiede di trovare spazi di cooperazione e di interlocuzione sistematici oltre che con le strutture della sicurezza urbana, con quelle di governo della città e con le componenti delle associazioni del terzo settore, a partire dal coinvolgimento delle componenti "di centro campo", come quelle della scuola e degli istituti di ricerca attraverso un rinnovato dialogo tra più posizioni.

La prima questione riguarda la riscoperta dei beni da valorizzare, beni materiali e immateriali, gli spazi comuni e le relazioni di comunità. Questi sono beni indispensabili e universali, come l'acqua e l'aria; sono i beni, come già richiamato da Rodotà, funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della personalità che devono essere salvaguardati sottraendoli alla logica distruttiva del breve periodo, cioè alla logica della dipendenza dal presente immediato.

La seconda questione è scegliere le priorità di intervento non tanto e non solo sulla base di una selezione di ciò che è bello e ciò che non lo è, quanto piuttosto sulla base di quanti e quali siano i modelli, anche estetici, coniugabili con la sostenibilità ambientale, fisica e sociale, con le caratteristiche morfologiche e resilienti di un luogo, con il futuro di una città nel suo insieme e in ogni sua parte. Ricordando altresì che il punto di vista estetico e quello funzionale sono due facce

della stessa medaglia come sono l'utilità e la bellezza in uno stesso manufatto artistico.

Nel caso di una città non basta curare le zone centrali, lo spazio di una piazza storica e quello di un bel giardino: è necessario affrontare l'equilibrio tra ogni singolo luogo e l'insieme dei diversi tessuti urbani più e meno densamente costruiti e abitati. Queste affermazioni devono trovare una base fisica che favorisca le relazioni di comunità: per esempio gli spazi di comunità autogestiti, dove si possa coniugare la convergenza tra diversità sociali e economiche con soluzioni di prevenzione nei confronti delle forme di tensione e di isolamento che portano alla percezione di insicurezza e alla diffusione di ansia e di paura. Inoltre, queste affermazioni devono poter contare, da un lato, su una più generale conoscenza e consapevolezza delle potenzialità e dei limiti di sviluppo endogeno e esogeno, dall'altro lato, sul ricorso da parte delle istituzioni pubbliche e private al contributo di più competenze specifiche nelle politiche di prevenzione e di ricostruzione della coesione sociale.

Le città medio piccole, soprattutto se in posizione decentrata rispetto alle grandi aree metropolitane, sono interessate, come già anticipato, da dinamiche di abbandono e di degrado, certamente non confrontabili, con quelle delle città di maggiore dimensione. Non così se valutiamo il rischio della marginalizzazione di interi territori e della perdita di un patrimonio storico e di una cultura materiale che ha contribuito a costruire la qualità delle nostre città e dei nostri ambienti urbanizzati. L'alternativa all'efficientismo della logica neoliberista che seleziona il bene città sulla base di una competizione sempre più forzata, alla ricerca di interventi sempre più redditizi e incuranti dello spreco di risorse umane e territoriali, è un programma di lungo periodo di azioni integrate in più direzioni: un obiettivo di non facile realizzazione ma senza alternative. È un obiettivo che richiede la messa in rete nel sistema delle grandi infrastrutture, seppure con livelli e modalità diversificate, dell'insieme delle polarità urbane e l'avvio contestuale di progetti di rigenerazione urbana che includano

organicamente il tema della qualità e della sicurezza anche dei centri urbani medio-piccoli, dove il processo di sostituzione del tessuto sociale locale sta assumendo dimensioni rilevanti e senza la necessaria attenzione per i rischi che possono ingenerare. Ricordando che nei confronti del tema della sicurezza l'attenzione richiede continuità e coordinamento delle azioni di tutti i soggetti istituzionali sull'intero territorio urbanizzato, anche su quello delle periferie più lontane dalla grandi città, come spesso lo sono anche le piccole e medie città.

I progetti di riqualificazione e di rigenerazione urbana sono strumenti molto efficaci, oltre che per arrestare il consumo di nuovo suolo, per indicare nuove modalità anche per affrontare la sicurezza urbana con strumenti non necessariamente riconducibili al solo controllo di comportamenti ritenuti anomali.

A partire dagli anni '90 molte città europee si sono date come obiettivo la rigenerazione urbana e propongono percorsi di connessione tra i quartieri urbani coinvolgendo i cittadini e riqualificando gli spazi comuni, cioè le piazze e le aree verdi con scelte di uso anche temporaneo.

Lo scenario ipotizzato è quello di più nuclei urbani, di più città che, inseriti nelle reti delle relazioni lunghe materiali e immateriali, si possano avvalere nel proprio territorio di competenza di una rete di percorsi brevi, cioè della possibilità di raggiungere i luoghi di interesse quotidiano con percorsi sicuri a partire dal portone di casa e dove i servizi di vicinato siano localizzati a piano terra per ravvivare gli spazi di uso pubblico e agevolare anche gli incontri privati e non programmati. Come nell'agorà greca si potevano trattare temi pubblici e privati, così oggi si deve ricordare quanto, nel 1949, venne scritto nella Dichiarazione del Congresso CIAM di Bergamo, cioè che "La città ha inizio dai suoi luoghi pubblici, nei nodi dove possono essere poste nuove centralità, nuove accumulazioni di relazioni e di sensazioni". A questa dichiarazione possiamo inoltre far seguire quello che Leon Battista Alberti scrisse sulla bellezza e sulla salute nel suo terzo libro sull'Ar-

chitettura (e da riservare a questi luoghi pubblici), cioè che l'obiettivo di ogni progetto di rigenerazione deve far in modo che nelle situazioni riqualificate ci si ritrovi in "un conserto di tutte le parti accomodate insieme e co' proportione e discorso, di manier che non vi si possa aggiungere, o diminuire, o mutare cosa alcuna , che non vi stesse peggio".

Note

1) IL progetto INNES, Intimate Neighbourhood Strengthening, ha come riferimento istituzionale per i rapporti con l'Europa La Fondazione del Politecnico di Milano, per la ricerca (responsabile scientifico la prof MC Treu) il gruppo di ricercatori del Polo di Mantova del Politecnico di Milano e l'Istituto di Criminologia di Mantova, FDE.

2) Le mappe, già presentate in occasione della mostra tenutasi a Mantova nell'aprile del 2015, sono oggi accessibile dal link http://lacittaelaltracitta.wix.com/lacittaelaltracitta dove si può accedere anche al testo di Maria Cristina Treu (a cura di) in italiano/inglese, Urbanità e sicurezza, che restituisce l'impostazione e gli esiti della ricerca INNES.

BIBLIOGRAFIA

Jacques Vèron , *L'urbanizzazione del mondo*, il Mulino, 2008
Ulrich Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carrocci, 3°ristampa, 2004
(titolo originale *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986
Zigmund Bauman, *La società dell'incertezza*, Il Mulino, 1999, *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Il Mulino, 2002
Marc Augè, *Non luoghi. Introduzione a una antropologia sulla surmodernità*, Elèuthera, 2008

Lucia Nucci, *Verde di prossimità e disegno urbano. Le open space strategies e i local development frameworks dei 32 +1 Boroughs di Londra*, Gangemi editore, 2012
Garret J. Hardin, *The Tragedy of Commons*, Science, Vol. 162, Numero 3859, 1243-1248, 13/dic./1968
Elinor Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Colectieve Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, versione italiana, *Governare i beni comuni* , Marsilio, 2006
Stefano Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni pubblici*, Il Mulino, 2013
Maria Cristina Treu, *Città, salute, Sicurezza. Strumenti di governo e casi studio. La gestione del rischio*, Collana Politecnica, Maggioli editore, 2009
Daniela Monaco, *Avant garden, Il paesaggio dei Community Gardens*, Collana *La città e l'altra città*, Palazzo Bonaretti editore, Novellara, R.E., 2013
Maria Cristina Treu, *Urbanità e sicurezza*, versione inglese *Urban safety and security*, Collana La città e l'altra città, Maggioli editore, 2015
Jane Jacobs, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, 2009 . Edizione originale *The Death and Life of Great American Cities*, 1061.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Dalla (in)Sicurezza dei Luoghi alla Sicurezza dei Legami

Atti della Conferenza Internazionale
Mantova 27-28-29 Novembre 2015

FDE | Istituto di Criminologia di Mantova
via Sandro Pertini 6, 46100 Mantova - (loc Colle Aperto)
www.istitutofde.it
www.innesproject.eu

Stampa
Press Up s.r.l.
via Amerina, 01036 Nepi (VT)
www.pressup.it

Copyright© 2016
Tutti i diritti riservati
Vietata la riproduzione anche parziale di testi e illustrazioni

I lettori che desiderano informarsi sulle edizioni di
FDE Institute Press® possono consultare il sito internet:
www.istitutofde.it

FDE Institute Press®

Finito di stampare - Gennaio 2017

ISTITUTO DI
CRIMINOLOGIA
DI MANTOVA

FDE Institute Press®
ISBN 9788897378136