



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

Sede amministrativa del Dottorato di Ricerca

Sedi Consorziato (I.U.I.E.S.)

Università degli Studi di Udine - Università di Klagenfurt - Università MGIMO di Mosca - Università di Nova Gorica - Università Jagiellonica di Cracovia - Università Eotvos Lorand di Budapest - Università Babes-Bolyai di Cluj-Napoca - Università Comenius di Bratislava - Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia

XX CICLO DEL

DOTTORATO DI RICERCA IN

**POLITICHE TRANSFRONTALIERE PER LA VITA QUOTIDIANA  
TRANSBORDER POLICIES FOR DAILY LIFE**

## **IL GOVERNO DELLA CITTÀ SICURA**

(Settore scientifico-disciplinare: Sociologia dell'ambiente e del territorio – SPS/10)

DOTTORANDO:  
DAVIDE ROCCHETTO

COORDINATORE DEL COLLEGIO DEI DOCENTI  
CHIAR.MO PROF. ALBERTO GASPARINI  
UNIVERSITÀ DI TRIESTE

RELATORE  
CHIAR.MO PROF. ALBERTO GASPARINI  
UNIVERSITÀ DI TRIESTE

ANNO ACCADEMICO 2007/08



# INDICE

## INTRODUZIONE

### 1. LA PERCEZIONE SOCIALE DELL'INSICUREZZA

1. *Incertezze e rischi nella vita quotidiana*.....pag. 10
2. *Criminalità e insicurezza*.....pag. 20
3. *Il disordine sociale e fisico*.....pag. 30
4. *La figura dell'«altro» e i fenomeni migratori*.....pag. 35
5. *I mass-media e «l'industria della paura»*.....pag. 42
6. *La sicurezza «urbana»*.....pag. 49
7. *Territori insicuri: la trasformazione degli spazi*.....pag. 54

### 2. GLI APPROCCI POLITICI AL PROBLEMA DELLA SICUREZZA

1. *Il modello anglosassone*.....pag. 65
2. *Il modello francese*.....pag. 70

### 3. LE STRATEGIE DI PREVENZIONE E CONTRASTO

1. *La prevenzione sociale*.....pag. 85
2. *La prevenzione comunitaria*.....pag. 86
3. *La prevenzione situazionale*.....pag. 87
4. *Le strategie repressive*.....pag. 89
5. *Il ruolo delle forze dell'ordine e delle polizie*.....pag. 93
6. *La nuova prevenzione integrata*.....pag. 96

#### **4. IL GOVERNO DELLA SICUREZZA DAL LOCALE AL GLOBALE**

1. *La sfida globale delle Nazioni Unite alla criminalità*.....pag. 100
2. *L'Unione Europea: uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza*.....pag. 102
3. *La programmazione comunitaria*.....pag. 118
4. *I Forum per la Sicurezza Urbana*.....pag. 132

#### **5. UNO STUDIO COMPARATO IN EUROPA.**

##### **CINQUE CASI A CONFRONTO SULLA «QUESTIONE DELLA SICUREZZA»**

1. *I quadri nazionali*.....pag. 138
  - 1.1 *La Germania*.....pag. 139
  - 1.2 *Il Regno Unito*.....pag. 144
  - 1.3 *La Francia*.....pag. 151
  - 1.4 *L'Italia*.....pag. 158
  - 1.5 *La Spagna*.....pag. 165
2. *Misurare l'insicurezza?*.....pag. 170
3. *Eurobarometro: le preoccupazioni dei cittadini*.....pag. 175
4. *Azioni e reazioni: sintesi su i casi a confronto*.....pag. 181

**CONCLUSIONI**.....pag. 187

**BIBLIOGRAFIA**.....pag. 199

**SITOGRAFIA**.....pag. 212

# INTRODUZIONE

Se la paura nelle sue diverse forme e con diversi gradi di intensità, è un'emozione congenita nella natura umana che pare aver caratterizzato le vite degli uomini fin dall'alba dei tempi nella società contemporanea essa sembra essere divenuta una delle determinanti sostanziali. Questo è quanto si evince sia dalla cospicua letteratura prodotta sul fenomeno negli ultimi decenni, non soltanto nel campo della sociologia ma dalle scienze in genere, sia per la crescente attenzione pubblica suscitata nella quotidianità.

L'insicurezza diffusa è oggi sempre più comunemente considerata come una delle caratteristiche fondamentali della società cosiddetta "post-moderna". I fattori scatenanti simili sentimenti risultano numerosi e complessi, e, soprattutto, non sono riconducibili, come semplicisticamente è stato in passato supposto, agli eventi criminosi o alla delinquenza in genere. Generalmente tali fattori vengono raggruppati in due macro-categorie, una soggettiva, con accezioni prevalentemente psicologiche, e l'altra oggettiva, comprendente dimensioni d'insieme della vita collettiva e delle istituzioni stesse. Inoltre, è stato dimostrato come il sentimento si distribuisca in maniera diversa in base a molteplici condizioni dell'individuo e del gruppo, dal genere all'età, dallo status sociale al livello culturale, dall'esposizione ai media al contesto di riferimento, e così via. L'unica reale costante, quindi, sembra essere rappresentata dalla pervasività di tali emozioni, che possono coinvolgere tutti gli individui a prescindere da qualsiasi situazione o condizione sociale.

Uno dei primi scopi di questa ricerca è, dunque, quello di fornire una spiegazione più esaustiva possibile del fenomeno in tutta la sua complessità, attraverso un approccio multi-dimensionale.

Ma viste in un'altra prospettiva queste preoccupazioni generalizzate suscitano una crescente attenzione politica, soprattutto per le inevitabili conseguenze, psicologiche e sociologiche, che possono comportare. Oltre ad ansie e stress individuali, infatti, numerose ricerche hanno provato come l'influenza di tali fattori si estenda ai comportamenti, alle scelte, alle azioni, alle relazioni sociali, alla gestione e all'utilizzo degli spazi sia privati che pubblici, in altre parole a tutti gli aspetti della vita quotidiana dei cittadini.

La ricerca sulla «sicurezza urbana» sta oggi divenendo un ambito scientifico sempre più importante per comprendere, interpretare e ricercare soluzioni adeguate a questi bisogni che, per quanto non nuovi, trovano oggi nuove e pressanti forme di espressione. La specificazione «urbana», spesso associata alla questione, ha diverse ragioni. La prima è la volontà di attribuire al concetto un significato che si distingua rispetto alle tradizionali accezioni di «sicurezza e ordine pubblico», evitando di considerarla, quindi, soltanto come garanzia di un'assenza di minacce, ma anche come attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza. La seconda ragione è la necessità di affermare un ruolo nuovo per soggetti istituzionali che tradizionalmente, soprattutto in Italia, non avevano competenze sulla materia, ovvero i Comuni e le Regioni. La terza è l'esplicazione del luogo in cui tali problemi si manifestano con una certa preminenza e trovano maggiore risonanza. Il rischio della specificazione «urbana» è però al contempo quello di perdere di vista le accezioni generali, o meglio, universali che tale fenomeno assume. Non si tratta, infatti, quasi mai di un problema di carattere prettamente locale, tuttavia spesso come tale viene affrontato perché mancano strumenti e competenze, mentre molto diffusi sono i luoghi comuni e le credenze in merito. Ancora molto spesso si assiste al perpetrarsi di strategie politiche «pronte all'uso», di risposte "eclatanti" e soluzioni sensazionalistiche per

far fronte alle ondate «straripanti» di domanda di sicurezza dei cittadini, apparentemente orientate più al mantenimento o alla massimizzazione dei consensi nel breve periodo che ad una vera e propria risoluzione radicale, semmai fosse possibile, dei problemi. Il panorama politico su questo fronte si presenta piuttosto variegato. Nei Paesi europei gli interventi sulla sicurezza urbana rappresentano in alcuni contesti azioni consolidate e una serie di politiche pubbliche locali e nazionali, interventi legislativi già ben avviati. In altre realtà e livelli, invece la materia presenta spiccate accezioni di novità. Risulta ancora difficile da valutare, tutto sommato, l'efficacia dei vari approcci sia in termini reali, che di rassicurazione civica e riduzione delle preoccupazioni diffuse.

La ricerca analizza principalmente il contesto generale Europeo, focalizzando poi l'attenzione su cinque Paesi. L'impatto della problematica, infatti, ha coinvolto le sfere amministrative in tutti i gradi, anche a livello sovranazionale. L'Unione Europea, in particolare, ha posto molta attenzione sulla questione, elaborando gradualmente il concetto della «sicurezza dei propri cittadini» dalla prospettiva classica di difesa dall'«esterno» a quella più contemporanea, sancita solennemente nel Trattato di Lisbona. L'impegno di garantire al suo interno uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza, viene perseguito attraverso numerosi strumenti concreti e programmi di ricerca, ed anche con la raccolta periodica delle informazioni riguardanti gli atteggiamenti delle persone attraverso analisi mirate, sondaggi e rilevazioni dell'opinione pubblica. Pur tenendo conto delle difficoltà ormai ampiamente dimostrate nell'operare «misurazioni» del fenomeno, alcuni dati, opportunamente interpretati, possono risultare utili per comprendere più a fondo le sue dinamiche e quelle delle azioni di contrasto nei diversi contesti politico-culturali. Il graduale consolidamento a livello internazionale della letteratura sul tema della «sicurezza» e la conseguente creazione di un patrimonio di conoscenze, dunque, stanno ponendo le basi per una più obbiettiva cognizione di queste percezioni da cui pochi oggi possono definirsi immuni.

L'obiettivo empirico di questo lavoro sarà anche quello di analizzare la realtà esistente e le pratiche consolidate nei contesti nazionali di cinque Paesi europei, tenendo conto altresì delle variabili culturali e contestuali, verificandone, ove possibile, efficacia ed efficienza degli approcci adottati, intese in termini generali di miglioramento della qualità della vita e della vivibilità dei cittadini.

## **- CAPITOLO 1 -**

### **LA PERCEZIONE SOCIALE DELL'INSICUREZZA**

Uno dei primi ostacoli da superare in un'analisi sulla tanto improvvisa quanto inattesa crescita della domanda di sicurezza negli ultimi decenni consiste nel riuscire a trovare una buona definizione concettuale del fenomeno, tale da permettere di affrontarlo in tutta la sua complessità. Questo infatti, di per sé, può consentire una più efficace comprensione dei fattori che incidono sulla sua diffusione, sui contenuti, così come sulle sue conseguenze reali. La scienza, dopo un primo momento di disorientamento, ha cercato di fornire, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso con crescente incisività, varie letture e risposte a seconda delle diverse chiavi interpretative.

La criminologia classica, che forse per prima ha affrontato questi problemi, tende a correlare l'insicurezza diffusa eminentemente alla devianza, ovvero ai fenomeni criminosi. In maniera simile la visione positivista la sicurezza viene espressa come uno dei diritti sostanziali garantiti dagli ordinamenti giuridici, quando, nientemeno, come una funzione generale dei sistemi stessi. Il contributo delle scienze sociali ha, invece, permesso di indagare aspetti nuovi e più approfonditi della questione. In un'ottica

psicologica, per esempio, la sicurezza potrebbe essere definita come uno dei bisogni fondamentali dell'uomo. Così come secondo una prospettiva interazionista, essa può essere altresì pensata come un «bene», teoricamente pubblico, anche se oggi un crescente numero di soggetti tende oggi maggiormente a considerarlo individuale, privato. Ma è forse l'approccio sociologico, pur essendo molto recente e ancora poco maturo, quello maggiormente in grado di sintetizzare ed esplicitare queste connotazioni, che, non ponendosi in una posizione conflittuale l'una con l'altra, possono tranquillamente convivere.

Generalmente, quindi, le prime interpretazioni degli studiosi attribuivano alla sensibile crescita dei fenomeni delinquenziali in epoca moderna la ragione dello sviluppo e della diffusione di sensazioni di insicurezza. Essa veniva intesa quasi esclusivamente come una reazione emotiva e pratica ad atti delittuosi o, in generale, a disordini<sup>1</sup>. Più di recente, numerose ricerche hanno dimostrato come la connessione tra i due termini non sia sempre così diretta e scontata<sup>2</sup>. E' stato, dunque, messo in crisi quel paradigma per certi versi semplicistico che aveva inizialmente guidato gli studi, e che propendeva per considerare l'insicurezza come una variabile dipendente della delinquenza reale, in una sorta di rapporto «causa-effetto». A determinare la domanda di sicurezza, in termini spontanei, non sembra più essere soltanto il pericolo oggettivo di divenire vittima di un reato, ma, più spesso, una «percezione» legata ad un rischio più generale di interventi potenzialmente negativi sulle nostre vite da parte di forze esogene e non solo. In un'analisi obiettiva si rende perciò oggi necessario coinvolgere aspetti nuovi, apparentemente diversi e meno immediati, anche non collegati all'evoluzione della delinquenza reale. E per cercare di comprendere questa «percezione sociale» di profonda insicurezza diventa indispensabile partire da questioni psicologiche e sociologiche di più ampia portata, esaminando il concetto da un punto di vista multidimensionale.

---

<sup>1</sup> R. Pain, (2001)

<sup>2</sup> In particolare gli studi di S. Rochè, (1998)

In sintesi, ansia e preoccupazione nei confronti della criminalità, pur essendo sentimenti in generale giustificati e condivisibili, non sono che una parte di un molto più vasto e fortemente interconnesso universo concettuale, in cui fattori, cause e conseguenze si intersecano in un groviglio spesso inestricabile. È indispensabile partire dal presupposto che ogni tentativo di interpretazione monocausale, quindi, è destinato a risultare superficiale e scarsamente rappresentativo del fenomeno nel suo complesso.

Potrebbe essere utile partire dalla definizione di Bauman<sup>3</sup>, che discerne il concetto di sicurezza (Sicherheit)<sup>4</sup> in "security", intesa come sicurezza esistenziale, "certainty", in termini di possibilità di comprensione e previsione del sistema sociale, e "safety", legata in modo più diretto alla sicurezza personale o all'incolumità. Tuttavia, tale formula risulta essere ancora piuttosto carente dal punto di vista cognitivo. Per completare il quadro, dunque, potrebbe essere opportuno aggiungervi il concetto di «confidence»<sup>5</sup> (fiducia). Questo elemento, infatti, consente di collocare l'uomo al centro di un sistema caratterizzato da una elevata reciprocità con l'ambiente circostante, sia fisico che sociale. E da tale interazione, quasi come effetto entropico, potrebbero avere origine sentimenti di sicurezza o minaccia.

"Il sentimento più forte e più antico dell'animo umano è la paura, e la paura più grande è quella dell'ignoto", come scrive lo scrittore americano Howard Lovencraft<sup>6</sup>. Nella società postmoderna, dopo il progressivo indebolimento e la trasformazione di quelle istituzioni che annoveravano tra le loro funzioni anche quella di forze regolamentatrici della paura, l'«ignoto» potrebbe essere simbolicamente rappresentato da un numero elevatissimo di fattori<sup>7</sup>. E la "differenziazione funzionale" e

---

<sup>3</sup> Z. Bauman, (2002-a), pp. 24-25

<sup>4</sup> Bauman utilizza il termine tedesco poiché, a suo avviso, questo sarebbe in grado di condensare, a livello semantico, tutti e tre i concetti espressi nella lingua inglese.

<sup>5</sup> Nella lingua inglese il termine fiducia può essere espresso con tre diversi vocaboli: *trust*, *reliance* e *confidence*. La scelta è ricaduta su quest'ultimo per il suo più diretto collegamento con il concetto di sicurezza, secondo la definizione di M. Hazon, (1980), "Grande dizionario inglese-italiano", Garzanti

<sup>6</sup> "The oldest and strongest emotion of mankind is fear. And the oldest and strongest kind of fear is fear of the unknown." H. P. Lovencraft, (1982), "Bloodcurdling Tales of Horror and the Macabre", Paperback, New York

<sup>7</sup> Come hanno evidenziato F. Sidoti, (1999) e J. Delumeau, (1979)

“l’interdipendenza bio-sociale” sovvertono il concetto di controllo razionale della situazione, che evolve in un “uso razionale dell’incertezza”<sup>8</sup>. In un contesto simile sarebbe forse più irrazionale pensare ad un’assenza di angosce piuttosto che alla loro presenza. La questione, quindi, sta sempre più nella capacità dell’individuo di «metabolizzare», sentimenti e situazioni così complessi. Nei paragrafi seguenti si analizzerà dunque il fenomeno dell’insicurezza tanto nei suoi aspetti soggettivi quanto in quelli oggettivi cercando di esplorarne a fondo i contenuti.

## ***1. Incertezze e rischi nella vita quotidiana***

La paura, ovvero il bisogno di sicurezza, ha certamente accompagnato l’evoluzione dell’umanità fin dagli albori delle prime civiltà<sup>9</sup>. Greci e Romani, ad esempio, si erano spinti addirittura ad una sua forma di divinizzazione, e comune è la considerazione del Medioevo come l’epoca contraddistinta da tale sentimento per antonomasia<sup>10</sup>.

Freud sosteneva che ad ogni era della storia sarebbe corrisposta una forma particolare di paura, o ancora meglio, che ogni fase assegnasse un nome di propria invenzione a paure conosciute da sempre. La sua classificazione comprendeva tre ancestrali e radicate ragioni di sofferenza per la specie umana: il declino irreversibile a cui è condannato il nostro corpo, la minaccia del mondo esterno che si può scagliare in qualsiasi momento contro l’uomo con la sua forza distruttiva, e le relazioni con gli altri<sup>11</sup>. Oggi tale definizione pare più che mai attuale, e sono soprattutto gli ultimi due elementi a fornire spunti interessanti per la ricerca sociale sull’insicurezza.

---

<sup>8</sup> V. Belohradsky, (2002), p.68

<sup>9</sup> Già nell’opera *“Politica”* il filosofo greco Aristotele scriveva: “Una città dev’essere costruita in modo da dare ai suoi abitanti sicurezza e felicità”

<sup>10</sup> I Greci avevano divinizzato il «timore» (*Deimos*) e la paura (*Fobos*), mentre i Romani *Pallor* e *Pavor* a cui Tullio Ostilio dedicò anche dei santuari, G. Amendola, (2003b), pag. 3

<sup>11</sup> S. Freud (1929), *“Das Unbehagen in der kultur”*, trad. it. (1978) “Il disagio della civiltà”, in *“Opere”*, in Z. Baumann, (1999)

Se la sfera soggettiva dell'insicurezza è principalmente basata sull'impulso naturale della paura e sulle conseguenze da esso prodotte a livello psicofisico, è necessario innanzitutto distinguerla dall'ansia. La paura sarebbe collegata ad un evento reale, mentre l'ansia ad un evento astratto e non perfettamente definibile. Gran parte della stessa terminologia generalmente utilizzata nel linguaggio comune, ma anche nella ricerca sulle cause dell'insicurezza, andrebbe, alla luce di tale definizione, riveduta e corretta. La tendenza all'utilizzo indiscriminato del termine «paura» prescindendo dall'adeguatezza del contesto potrebbe, infatti, portare ad una costruzione artificiale ed autogena della realtà. E' possibile, invece, costruire idealmente un *continuum* su cui collocare una sequenza di emozioni che vanno dal senso di vulnerabilità, alla preoccupazione, alla paura, all'ansia, all'angoscia, al panico, fino al terrore, con un'intensità crescente della sensazione di insicurezza ed un livello decrescente di controllo razionale della situazione<sup>12</sup>. In senso stretto, si dovrebbe considerare la paura come una sensazione fondata sul «calcolo» razionale dalle probabilità e delle situazioni, ovvero come il risultato del computo di un danno moltiplicato per la sua probabilità. Scorrendo idealmente tale continuum, dopo la paura si riscontra una sempre più accentuata rinuncia alla capacità e alla possibilità di «calcolare». Ciò non significa, peraltro, che la paura sia sempre il risultato di un calcolo preciso e razionalmente fondato, compiuto in condizioni di perfetta conoscenza delle situazioni e delle prospettive.

Esistono poi diverse forme di timore ancora non perfettamente decifrabili. Annoso e non ancora sopito è, infatti, il dibattito scientifico sull'irrazionalità delle emozioni. Anche gli studi sulla paura per la criminalità hanno risentito di tali divergenze, con buona parte dei ricercatori sociali che fino a poco tempo fa trascurava di prendere in esame la preoccupazione dei cittadini nei confronti della criminalità proprio partendo da questo presupposto. La supposizione di fondo, rivelatasi peraltro non sempre inesatta, era, e per alcuni è tuttora, che la paura si

---

<sup>12</sup> F. Sidoti, (1999)

sviluppassero da rappresentazioni mentali del contesto sociale, a volte alterate da meccanismi di semplificazione della realtà, stereotipia e difesa del sé. Queste elaborazioni interiori, alimentate dallo scambio di comunicazioni in un ambiente assecondante, potrebbero favorire la costruzione di immagini psichiche che agiscono in modo assai rilevante sulle opinioni e sulle scelte, sui comportamenti quand'anche sugli stili di vita.<sup>13</sup> In effetti può accadere che si definiscano paure delle condizioni di incertezza che non sono chiare, ma che vengono presentate come determinate e concrete con una forzatura a volte consapevole, a volte meno.

Un aiuto nella comprensione delle dinamiche fisiche delle pulsioni è stato fornito in tal senso dalla neuro-fisiologia. Pochi anni fa, lo scienziato Joseph Le Doux ha individuato un circuito che collega direttamente l'orecchio al talamo e quest'ultimo fino all'amigdala, organo specializzato nel reagire ad un particolare stimolo e nel provocare una risposta fisiologica motoria. Ma, contemporaneamente, esisterebbe anche un cosiddetto sentimento "cosciente" della paura, attivato da un secondo e più lento percorso cerebrale che collega l'orecchio al talamo e successivamente alla corteccia cerebrale, luogo in cui il segnale minaccioso verrebbe analizzato in dettaglio, sfruttando informazioni provenienti da diverse aree del cervello, per poi essere rimandato all'amigdala. In questo caso, gli *input* provenienti dalla corteccia contribuirebbero ad elaborare gli aspetti istintivi dell'emozione. Ma, secondo lo stesso scopritore, quest'ultimo circuito oltre ad essere più lungo, non sempre funzionerebbe a dovere poiché le connessioni neurali di ritorno dalla corteccia all'amigdala sarebbero molto meno sviluppate di quelle di andata. E' dunque maggiore l'influenza dell'amigdala sulla corteccia che non viceversa, e perciò stesso gli individui stenterebbero spesso a controllare razionalmente le proprie emozioni.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> R. Miceli e R. Rosato, (1999)

<sup>14</sup> J. Le Doux, (1998)

Alla luce di tali conclusioni è possibile affermare che la paura in generale sia una sensazione polivalente, in cui tuttavia, soprattutto nel «breve termine», prevalgono gli aspetti istintivi. Riprendendo la soluzione di continuità sopraccitata, invece, la paura potrebbe trasformarsi in ansia progressivamente e proporzionalmente al numero di esperienze negative in cui un soggetto, direttamente o indirettamente, viene coinvolto, al di là ovviamente delle predisposizioni genetiche qui non considerabili. E non si può, a questo punto, non riconoscere quanto, a seguito della «rivoluzione tecnologica» e della diffusione dei sistemi di comunicazione di massa, le possibilità di coinvolgimento indiretto siano enormemente cresciute.

L'ansia, generata al fine di evitare di trovarsi in contatto con l'oggetto della paura, servirebbe secondo Sidoti a costruire una "simulazione preventiva" del rischio e permetterebbe di elaborare strategie difensive. Si crea così uno spazio interiore atto a contenere l'immagine di una situazione, senza doverla vivere concretamente, come una sorta di coscienza previdente. Per questo motivo molti osservatori<sup>15</sup> attribuiscono all'ansia anche un significato positivo, approssimabile all'autoconservazione, considerandola come uno strumento darwinistico per la salvaguardia della specie utile ad aumentare le possibilità umane di sopravvivenza evitando di assumere rischi azzardati e incorrere in pericoli potenzialmente deleteri.

Ma i fattori significativi per la sfera soggettiva della sicurezza non sono soltanto emotivi. Molte analisi hanno ipotizzato una correlazione con alcune variabili anagrafiche quali il genere e l'età, dimostrandone un effettivo legame. In Italia, per esempio, la popolazione femminile teme maggiormente la vittimizzazione rispetto a quella maschile<sup>16</sup>. Inoltre la paura è percepita in modo assai più rilevante dalle persone anziane (dai cinquantanove anni in poi), e dai giovanissimi (da quattordici a ventitre

---

<sup>15</sup> F. Sidoti, (1999)

<sup>16</sup> Rapporto sulla sicurezza in Italia (2002), Ministero dell'Interno.

anni), mentre gli adulti di mezza età sembrano sentirsi più sicuri<sup>17</sup>. E una simile tendenza si riscontra anche nelle principali indagini internazionali<sup>18</sup>. Tuttavia, quando si confrontano questi dati con i pericoli reali derivati dalle statistiche giudiziarie ufficiali, il risultato non può che essere quello di considerare frequentemente tale paura come un sentimento privo di fondamenti tangibili. In generale, le donne e gli anziani, sono, contrariamente allo stereotipo comune, le categorie sociali con minore tasso di vittimizzazione<sup>19</sup>. Scrutando in profondità vi sono alcune differenze a seconda del tipo di reato, tuttavia non sembrano sufficienti a spiegare il paradosso. Barbagli propone perciò di considerare un differente aspetto: la "vulnerabilità". Il significato del termine si ricondurrebbe alla scarsità di strumenti di difesa da un possibile attacco, al momento in cui lo si subisce o in quello immediatamente successivo<sup>20</sup>. Si possono individuare tre principali forme di vulnerabilità: fisica, sociale ed economica. La prima dipende dalla capacità fisica o dallo stato di salute, la seconda dal grado di integrazione nel tessuto sociale e nella comunità, mentre l'ultima riguarda un fattore piuttosto recente: il reddito, che, quando più basso accrescerà la fragilità.

Assodato che processi psicologici, consci o inconsci, connessi a specifici meccanismi neuro-chimici e a particolari fattori personali sono alla base della paura non si può non riconoscere l'attivazione, il condizionamento e l'incanalamento che l'ambiente culturale esercita su questa. La letteratura sociologica ha spesso enfatizzato l'ipotesi secondo cui anche gli istinti primari, come la fame, la sessualità e la stessa paura, vengano regolamentati in modo difforme all'interno di contesti sociali differenti<sup>21</sup>. Oltre al disordine primordiale, l'altra caratteristica degli istinti è, dunque, l'elasticità, ovvero la disponibilità all'indottrinamento e la plasmabilità.

In conclusione quindi, l'analisi della dimensione soggettiva dell'insicurezza ne descrive i meccanismi individuali, ma sembra non essere da sola

---

<sup>17</sup> ISTAT, (1999)

<sup>18</sup> J.J.M. Van Dijk, (1996)

<sup>19</sup> Stafford e Galle (1984), in Barbagli (1998); oppure anche S. Roché (1993)

<sup>20</sup> M. Barbagli, (1998)

<sup>21</sup> F. Sidoti, (1999)

sufficiente a chiarire le cause di una espansione generalizzata di queste sensazioni. E' necessario, dunque, considerare una seconda dimensione dell'insicurezza, preminentemente oggettiva, riconducibile cioè al mondo «esterno» o, meglio, alla valutazione della persona come parte di un sistema ecologico più complesso. In questa dimensione interagisce un numero elevatissimo di fattori che, inoltre, varia a seconda della situazione, rendendo pressoché impossibile una loro esaustiva classificazione.

Un particolare accento può essere posto sui profondi cambiamenti che hanno attraversato la società nella storia. Una delle prime grandi trasformazioni potenzialmente influenti sul bisogno di sicurezza è stato il passaggio dalla società di tipo «tradizionale» a quella «moderna», avvenuto a cavallo tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo. Ciò è sostenuto, in particolare, nella teoria sulla transizione dalla *Gemeinschaft* (comunità) alla *Gesellschaft* (società) elaborata da Ferdinand Tönnies e successivamente ripresa da numerosi scienziati. Nel passaggio alla *Gesellschaft* si indebolirebbero i meccanismi di controllo «endogeno» dei gruppi. Inoltre, le strutture solidaristiche, valoriali e protettive nelle relazioni sociali risulterebbero meno accentuate. E tutto ciò potrebbe favorire sia la regressione a comportamenti pre-sociali o anti-sociali, sia il riemergere di tendenze ataviche<sup>22</sup>.

Oggi, molto probabilmente, stiamo attraversando un nuovo periodo di trasformazione che, come ogni cambiamento, comporta una notevole carica di inquietudini dovute sostanzialmente all'enorme velocizzazione dei processi e alla crescente incapacità di prevedere e controllare il futuro. La vita contemporanea è caratterizzata da una crescente complessità, elemento peculiare della nostra epoca. Se da un lato non si possono escludere gli innumerevoli vantaggi portati dal progresso, dall'altro è necessario riflettere sulle conseguenti «esternalità». Uno degli «effetti collaterali» dominanti nella società attuale, comunemente definita «postindustriale», sembra essere proprio l'estrema incertezza, intesa

---

<sup>22</sup> F. Tönnies, (1979)

come impossibilità di calcolare le conseguenze delle azioni in base ai vecchi valori<sup>23</sup>.

Bauman ha tentato di formulare una classificazione individuando quattro macro-categorie di fattori influenti. La prima corrisponde a quello che egli definisce "nuovo disordine mondiale"<sup>24</sup> seguito al crollo dell'impero sovietico. La fine della politica dei grandi «blocchi di potere» contrapposti, benché abbia scongiurato i pericoli di conflitti dalla portata devastante, ha aperto una fase dominata da una profonda ambiguità. Ciò che turba maggiormente ora è una mancanza di coerenza e orientamento. Non esistono più «primi», «secondi» o «terzi» mondi. "Oggi, circa venti Paesi ricchi, ma preoccupati e insicuri, si confrontano con il resto del mondo"<sup>25</sup>. E questi ultimi, pur non essendo più disposti ad accettare le iniquità del sistema, sono costretti a farlo per mantenere le loro possibilità di sopravvivenza. Queste argomentazioni appaiono straordinariamente attuali ed appropriate nel panorama internazionale sviluppatosi dopo gli attentati contro il *World Trade Center* di New York dell'undici settembre 2001. La diffusione su larga scala del terrorismo e la sua evoluzione stocastica in Paesi storicamente considerati invulnerabili, ha alimentato la proliferazione di sentimenti di insicurezza, sfociati spesso in una generale radicalizzazione dell'opinione pubblica e delle risposte politiche<sup>26</sup>.

A ciò si deve aggiungere la crisi dell'Hobbesiano «patto della modernità», che presupponeva la cessione del monopolio della violenza allo Stato centrale da parte dei cittadini in cambio della garanzia della sicurezza. Fin dalla nascita, tale compito è stato una delle principali prerogative esclusive degli stati nazionali, con la quasi totale esclusione, quindi, sia dei poteri locali che del popolo, rimasto sostanzialmente «fruitore» di un servizio pubblico<sup>27</sup>. Oggi tale accordo non sembra più essere efficace, o meglio, se ancora riesce a proteggere, di certo non riesce più a tranquillizzare i cittadini. Si sgretola pertanto il ruolo autoritario del

---

<sup>23</sup> V. Behloradsky, (2002)

<sup>24</sup> Z. Bauman, (1999), p. 62

<sup>25</sup> Z. Bauman, (1999), p.62

<sup>26</sup> C. Sparks, (2007)

<sup>27</sup> G. Amendola, (2003b)

soggetto pubblico percepito tra gli individui, che si trovano così privi di questo ulteriore importante collante sociale. Ne è la dimostrazione anche il progressivo rafforzamento delle funzioni degli enti locali su tali materie. Tale concetto verrà comunque ripreso più avanti.

Il secondo dei fattori è la "*deregulation* universale", ossia il progressivo abbattimento dei limiti imposti all'economia e alla finanza. La competizione ha assunto un ruolo prioritario, mentre ogni ragione non economica va perdendo il proprio valore. Ai nostri giorni anche questo sistema che avrebbe dovuto garantire prosperità e ricchezza senza fine alle società consumistiche, ha invece contribuito ad un generale indebolimento delle strutture del *welfare state* e ha ridare impulso al processo di polarizzazione sociale. Non è certo questo il luogo per affrontare quella famigerata «grande crisi» economica che negli ultimi anni sembra incombere sul pianeta, ma non si può nemmeno non tenerne conto. E gli effetti psicologici di queste evoluzioni non riguardano soltanto la crescente schiera di «poveri». "Pochi individui sono così potenti da essere sicuri che la loro casa, per quanto salda e resistente, non sia frequentata dallo spettro di un crollo imminente"<sup>28</sup>.

Per terzo Bauman riflette sul generale allentamento delle cosiddette reti di «protezione». Le forme di relazione diretta quali quelle familiari o di vicinato hanno subito un cospicuo assottigliamento, così come le tradizionali funzioni di rifugio e conforto da loro offerte. Potrebbero, di conseguenza, venire a mancare dei raccordi fondamentali nell'«impalcatura sociale» che da sempre hanno rappresentato un «porto sicuro» dove ripararsi dalle possibili «tempeste».

L'ultimo dei fattori scatenanti stress e ansie sarebbe quell'incertezza «radicale» trasmessa dall'industria dell'immagine. L'essenza indeterminata e leggera del mondo, che i messaggi veicolati dai potenti *medium* comunicano, si confonde con una realtà spesso contrastante provocando smarrimento. La distinzione tra finzione e verità si assottiglia. Le identità sono frammentate e camuffate in maniera effimera. E i messaggi

---

<sup>28</sup> Z. Bauman, (1999). p.63

trasmessi in generale tendono a ri-orientare le regole non più verso la certezza, bensì verso il rischio. Anche l'immagine del proprio «sé» si scompone in un insieme di istantanee, ognuna con un proprio significato, ma prive di un senso e di un percorso unitario. "L'esito è una identità a palinsesto"<sup>29</sup>, che non offre costanza e certezze durature ma soltanto temporanee. Cresce la confusione a causa dell'attenuazione delle opposizioni tra normale e anormale, atteso e imprevisto, ordinario ed insolito. Queste sarebbero, solo alcune delle principali dimensioni dell'incertezza postmoderna. Una visione perplessa, tuttavia condivisa da numerosi esponenti dell'ambiente intellettuale.

Conclusioni forse meno estreme ma parzialmente simili, sono quelle raggiunte da Giddens, partendo però, da un differente presupposto: la critica all'idea stessa di postmodernità. La premessa concettuale è, infatti, quella di non essere ancora usciti dalla modernità, ma di attraversarne, piuttosto, un periodo di considerevole radicalizzazione<sup>30</sup>. Se da un lato la spersonalizzazione e la crisi della «familiarità» delle relazioni vengono esaminate in termini critici rispetto a Bauman, sostenendo piuttosto l'ipotesi di una trasformazione dell'intimità, dall'altro vi è una constatazione dell'accresciuta densità di pericoli caratterizzante l'attualità. La convinzione che la modernità e il progresso avrebbero portato ad un ordine sociale più felice e sicuro, viene continuamente smentita dalla realtà. Per descrivere la vita nella modernità Giddens utilizza l'originale metafora della guida di un potente "bisonte della strada" che gli esseri umani riescono in qualche modo a governare, ma con la continua minaccia di perderne il controllo<sup>31</sup>.

Nella sua analisi, particolare riguardo è attribuito alle dicotomie "*fiducia/rischio*" e "*sicurezza/pericolo*". La distinzione fondamentale tra rischio e pericolo è, seppur con alcune puntualizzazioni, quella teorizzata da Luhmann<sup>32</sup>, per cui con il primo termine s'intendono gli effetti negativi

---

<sup>29</sup> Z. Bauman, (1999), p. 65

<sup>30</sup> A. Giddens, (1994)

<sup>31</sup> A. Giddens (1994), p. 138

<sup>32</sup> N. Luhmann, (1996)

di un'azione cosciente, mentre con il secondo quei possibili eventi sfavorevoli indipendenti dalle scelte personali. Ad influenzare il senso di sicurezza sarebbero, in modo particolare, i pericoli, per la loro inevitabilità e l'impossibilità di regolamentazione, pure da parte delle grandi organizzazioni quali gli Stati nazionali. Anche se gli individui sembrerebbero non occuparsi di tali minacce, presi dai problemi più pratici e contingenti del quotidiano, esse esistono e scuotono l'inconscio con pesanti frustrazioni, causate dalla repressione dell'ansia.

La consapevolezza delle condizioni di pericolo in cui versa la vita umana, è un fondamentale presupposto per sviluppare la fiducia. E quest'ultima è a sua volta indispensabile per limitare la genesi di angosce esistenziali, fonti di turbamenti introspettivi. Nelle parole di Giddens la fiducia per gli uomini è "...un'iniezione emotiva che li protegge dalle ansie ontologiche alle quali in potenza tutti gli esseri umani sono soggetti."<sup>33</sup>

Di conseguenza la fiducia può essere strettamente collegata alla «sicurezza ontologica», ovvero a quell'atteggiamento comune di affidamento nella continuità della propria identità e nella costanza dell'ambiente sociale e materiale. Da un lato, il senso di continuità della propria identità è il risultato percorso evolutivo dell'Io, che ha radici nella prima infanzia e matura parallelamente all'affidamento negli «altri». Dall'altro la costanza dell'ambiente sociale e materiale è connessa con la prevedibilità delle abitudini quotidiane, che offrono sicurezza psicologica.

"La sicurezza ontologica ha a che fare con l'«essere» o, per dirla in termini fenomenologici, con l'«essere nel mondo». Ma si tratta di un fenomeno più emotivo che cognitivo, radicato nell'inconscio."<sup>34</sup> Le principali interpretazioni<sup>35</sup> in chiave presente dell'incertezza puntano proprio sulla carenza di «sicurezza ontologica» per spiegare le radici più profonde del problema, associandola ai processi di trasformazione dell'ambiente e delle interazioni sociali e alle conseguenti difficoltà di controllo, ma anche di semplice previsione, del futuro.

---

<sup>33</sup> A. Giddens, (1994), p. 97

<sup>34</sup> A. Giddens, (1994), p. 96

<sup>35</sup> Per esempio G. Amendola, (1997) e M. Barbagli, (1998 e 2002)

Indagando più approfonditamente le cause di tale carenza è necessario prendere in considerazione dettagliatamente il concetto di fiducia, essendo questa un'efficace mezzo di riduzione delle inquietudini esistenziali. «Fiducia» è uno di quei termini che difficilmente si riesce a rappresentare a parole. In effetti questo elemento, pur rivestendo una notevole importanza, è stato poco indagato dalle scienze sociali.

Erikson ne ha analizzato alcuni aspetti in chiave evolutiva, sostenendo che essa si sviluppa con un processo di apprendimento originato nell'infanzia e configurato in una duplice accezione: la fiducia in sé stesso e l'affidamento negli altri. Tale esperienza implica, quindi, una reciprocità di coinvolgimenti. La fiducia personale genera un bisogno psicologico di fiducia negli altri, e la fede nel prossimo è una fonte primaria del sentimento di integrità e autenticità dell'Io<sup>36</sup>. L'affidabilità degli altri è fondamentale per il senso di continuità dell'identità e scaturisce, ad esempio nel bambino, dal riconoscimento che la temporanea assenza della madre non rappresenta una privazione d'amore. La fiducia a livello personale è un percorso che presuppone l'apertura dell'individuo nei confronti dell'altro. Ma non solo. Riporre affidamento nell'attendibilità e nella correttezza degli altri è un'azione che induce sicurezza nell'ambiente sociale e fisico in cui si è immersi.

## ***2. Criminalità e insicurezza***

Dagli inizi del nuovo secolo numerosi studi e ricerche condotti nei Paesi cosiddetti «Occidentali», sottolineano come sempre più spesso al centro delle preoccupazioni dei cittadini vi sia la criminalità<sup>37</sup>. Ciò che risulta per certi versi peculiare e ormai ampiamente associato è che spesso

---

<sup>36</sup> E. H. Erikson, (1972)

<sup>37</sup> G. Amendola, (2003b)

l'andamento tra queste preoccupazioni e il numero dei reati non segua un percorso simile. Recenti indagini confermano che a fronte di indici di delittuosità decrescenti la paura di divenire vittime di azioni malavitose a volte non accenni a diminuire e tenda addirittura, in alcuni casi, a seguire un andamento opposto originando una sorta di paradosso<sup>38</sup>.

Sebbene non si debba certo escludere l'influenza oggettiva esercitata dai fenomeni criminali, già le ricerche sul disordine sociale e fisico hanno iniziato ad ampliare i loro ambiti ad analisi di fattori diversi e, apparentemente, non direttamente collegati. Nella letteratura scientifica si riscontra frequentemente la distinzione, da tempo introdotta nelle ricerche internazionali<sup>39</sup>, tra "paura del crimine" (*fear of crime*) e "preoccupazione sociale per il crimine" (*crime concern*). Con il primo termine si vuole descrivere il timore, in senso stretto, di subire un reato contro la propria persona o i propri beni, mentre il secondo termine si riferisce ad una preoccupazione generale di ordine psicologico, sociale, morale o politico nei confronti della criminalità. Spesso, a fini descrittivi, si trova anche una distinzione tra una dimensione soggettiva dell'insicurezza, in cui agiscono fattori principalmente psicologici e «personali», e una dimensione oggettiva, in cui interviene una moltitudine di complessi fattori sociali, anche se nella realtà l'intreccio tra le due dimensioni è molte volte difficilmente districabile. La delinquenza, insomma, come sostengono molti studiosi, potrebbe essere considerata una questione intorno a cui si cristallizzano paure e disagi connessi a problemi della quotidianità, difficoltà di convivenza e di integrazione sociale<sup>40</sup>.

Ma, pur prestando attenzione a non ricadere nella logica approssimativa del rapporto direttamente proporzionale, non è comunque possibile scindere completamente il sentimento di insicurezza dall'effettivo e rilevante aumento subito dai tassi di criminalità durante il secolo appena concluso, anzi. Un'analisi di lungo periodo degli indici di delittuosità in diversi Paesi industrializzati rivela come, dal 1900 ad oggi, i reati in

---

<sup>38</sup> Forum italiano per la sicurezza urbana, (2003)

<sup>39</sup> S. Roché, (1993)

<sup>40</sup> Per esempio, A. Petrillo(2000), A. Dal Lago (1999), S. Palidda (2000)

generale e, in particolare quelli contro il patrimonio, siano sensibilmente aumentati con una tendenza ancora più spiccatamente accentuata nella seconda metà del secolo<sup>41</sup>. Ma anche questa affermazione merita alcune puntualizzazioni. Si dovrebbero, innanzitutto, considerare ulteriori aspetti quali, per esempio, le trasformazioni dei comportamenti sociali dovute alla sempre maggiore diffusione delle informazioni e della tecnologia, che potrebbero aver modificato la propensione, o la semplice opportunità di rivolgersi al sistema giudiziario, così come l'aumento del personale e degli strumenti a disposizione delle polizie e, di conseguenza, della stessa capacità repressiva, o, ancora, l'incremento delle polizze assicurative, che possono aver reso più conveniente la denuncia di alcuni reati, come i furti, che prima potevano rimanere nascosti. Se a tali ipotesi non sono state, alcune volte, fornite conferme empiriche, evidente e comune agli stessi Paesi, invece, è una generale contrazione dei fenomeni nell'ultimo ventennio, con un'inversione di tendenza anticipata dagli Stati Uniti già negli anni Ottanta dello scorso secolo, in particolare per quanto riguarda i delitti contro il patrimonio, e seguita nei primi anni Novanta dalle altre nazioni «sviluppate»<sup>42</sup>.

D'altro canto, in termini statistici anche i dati giudiziari disponibili sono ben lungi dall'essere indicativi, in quanto suscettibili di numerose critiche da diversi punti di vista. In primo luogo, fin dalla seconda metà del diciannovesimo secolo, si è notato che il numero dei delitti denunciati non corrisponde al numero di crimini effettivo, ma soltanto ad una parte di esso<sup>43</sup>. In secondo luogo rimane una evidente difficoltà di comparazione tra ordinamenti, leggi e metodologie differenti. Per il primo aspetto infatti, non viene considerata quella che i criminologi chiamano «cifra oscura» del fenomeno, ossia quei delitti che non vengono dichiarati alle forze dell'ordine o all'autorità giudiziaria. Gli studiosi, pur concordando che il

---

<sup>41</sup> J.J.M. Van Dijk e P. Mayhew (1993)

<sup>42</sup> Bureau of Justice Statistics - National Crime Victimization Survey, (2002)

<sup>43</sup> A. Messedaglia, (1866-67), *"Le statistiche criminali dell'Impero austriaco nel quadriennio 1856-59 con particolare riguardo al Lombardo-Veneto e col confronto dei dati posteriori fino al 1864 inclusivamente"*, Antonelli, Venezia, in M. Barbagli (1998)

rapporto tra criminalità "reale" e criminalità "apparente"<sup>44</sup> variasse a seconda della natura e della gravità dei reati, hanno a lungo sostenuto che il numero oscuro dei delitti rimanesse pressoché costante<sup>45</sup>. Oggi è, invece, ampiamente dimostrato e condiviso come tale numero si modifichi nello spazio e nel tempo.

I ricercatori, per far fronte al problema, hanno approntato nuovi metodi di indagine. Il primo è stato quello dell'autoconfessione, introdotto da Short e Nye<sup>46</sup> alla metà degli anni Cinquanta, e basato sulla compilazione di questionari anonimi da parte di un campione della popolazione, soprattutto giovanile, per verificarne eventuali compimenti di infrazioni, limitandosi tuttavia a quelle lievi. Più di recente è stato, invece, realizzato uno strumento di indagine chiamato "indice di vittimizzazione". Tale indicatore si ottiene mediante interviste ad un campione rappresentativo di persone di una determinata popolazione volte ad individuare quali di queste siano state vittime, in un determinato periodo di tempo, di specifici reati. Con questi sondaggi si raccolgono, inoltre, importanti informazioni sulla dinamica del fatto e sulle sue conseguenze, nonché sull'avvenuta o meno segnalazione alle autorità competenti. Attualmente essi sono quasi sempre accompagnati da tentativi di rilevazione dei livelli di insicurezza della popolazione tanto difficoltosi quanto ambiziosi. Ma se negli Stati Uniti e in Gran Bretagna il suo utilizzo è consuetudine ormai da diversi decenni, nel resto d'Europa e soprattutto in Italia i dati disponibili sono soltanto quelli molto più recenti.

Le prime indagini sulla vittimizzazione sono state condotte negli Stati Uniti d'America negli anni Sessanta. Furono introdotte dalla *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, meglio

---

<sup>44</sup> La distinzione terminologica tra criminalità reale e criminalità apparente è stata introdotta da Enrico Ferri nel 1881 nell'opera *"Studi sulla criminalità in Francia dal 1826 al 1878"*, Tipografia Eredi Botta, Roma. La prima locuzione definiva i "...reati effettivamente commessi...", di cui tuttavia "...non si può avere alcuna cifra diretta, per il gran numero di infrazioni che non sono state scoperte, o per una difettosa organizzazione di polizia o per la loro facile occultabilità...", mentre con la seconda intendeva le "cifre dei reati giudicati e di quelli denunciati, ma non portati a giudizio."

<sup>45</sup> "Tutto ciò che sappiamo sulla statistica dei reati non potrebbe essere di alcuna utilità se non si ammettesse tacitamente che esiste un rapporto pressappoco invariabile fra i reati conosciuti e giudicati ed il numero totale di quelli commessi". A. Quetelet (1869) *"Phsyque sociale ou essai sur le developpment des facultés"*, J.B. Ballière, Parigi, in M. Barbagli (1998)

<sup>46</sup> J. F. Short e F. I. Nye, (1957), *"Reported Behavior as a Criterion of Deviant Behavior"*, in U. Gatti e M. Barbagli, (2002)

nota come «*Commissione Katzenbach*», a causa dell'insoddisfacente condizione delle statistiche sulla criminalità fornite dalla polizia, gli *Union Crime Reports*. L'intento dell'innovazione era proprio misurare il «numero oscuro» del crimine. In tutto le inchieste promosse dalla commissione furono tre, seguite, a partire dal 1972, dalla *National Crime Survey*. Attualmente lo *United Census Bureau* realizza per conto del *Bureau of Justice Statistics*, con cadenza annuale, la *National Crime Victimization Survey*. In Gran Bretagna nel 1972 venne introdotta, nella consueta *General Household Survey*, una domanda sui furti nelle abitazioni. Dal 1984, poi, si è iniziato a condurre la *British Crime Survey* su un campione di diecimila persone, con frequenza variabile dai tre ai quattro anni circa. Nel 1991 l'U.N.I.C.R.I. (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*), di cui si riparlerà in seguito, ha condotto un'ampia ricerca comparata in venti nazioni<sup>47</sup>. In Italia l'ISTAT svolge, dalla fine degli anni Ottanta, due inchieste sulla vittimizzazione, tuttavia piuttosto ristrette. Ma la prima vera e propria indagine ufficiale su vittimizzazione e sicurezza dei cittadini è stata condotta tra il 16 settembre 1997 e il 31 gennaio 1998 su un campione di circa cinquantamila famiglie distribuite sull'intero territorio nazionale<sup>48</sup>. Da allora, l'indagine viene ripetuta con una periodicità quinquennale<sup>49</sup>.

Queste osservazioni, oltre ad aver portato dati precisi sull'entità del numero oscuro dei delitti, hanno messo in risalto come tre aspetti fondamentali influiscano sulla percentuale di eventi denunciati: la natura del reato, il danno economico o fisico riportato e la zona geografica di residenza. In Italia, per quanto riguarda il tipo di reato, ad esempio, trascurando la distinzione tra quelli tentati e quelli effettivamente consumati, si passa, secondo l'ultima indagine, dal novantaquattro per cento di fatti denunciati nel caso di furto d'auto, al quarantanove per cento dei borseggi, al ventisette per cento dei furti di oggetti personali senza contatto tra vittima e aggressore, fino ad un minimo dell'uno per cento

---

<sup>47</sup> A. Alvazzi Dal Frate, U. Zweckic, J.J.M. Van Dijk, (1993)

<sup>48</sup> ISTAT, (1999)

<sup>49</sup> ISTAT, (2003)

per il furto di parti della motocicletta<sup>50</sup>. Altro fattore incidente è la gravità del danno patito, che può essere fisico o psicologico nel caso dei reati violenti, oppure economico nel caso dei reati predatori, anche se in quest'ultima istanza la componente psicologica non è il più delle volte trascurabile. Risulta naturalmente molto più facile analizzare quantitativamente i dati riguardanti le perdite economiche subite, piuttosto che gli altri aspetti. L'ultima differenza rilevabile è quella riguardante la diversa propensione alla denuncia in base alla zona geografica di residenza, da cui emerge una difformità territoriale riscontrabile soprattutto in base al tipo di reato.

Ma l'utilizzo dei dati giudiziari aggregati è anche accusato da molti di non considerare l'importante e consistente diversità nel grado di gravità delle tipologie di reato, particolarmente per il livello di preoccupazione e allarme sociale che esse comportano. E proprio su quest'ultimo punto è da sempre vivace il dibattito degli studiosi di scienze sociali.

Nei suoi studi sulla "solidarietà meccanica" Emile Durkheim elaborò l'ipotesi per cui il numero delle incarcerazioni e delle condanne in un determinato momento storico fosse un rilevante indicatore della reazione sociale al crimine, reazione strettamente collegata alla sfera generale della "moralità", ovvero, alla disponibilità collettiva ad osservare le regole sociali. La pena sanzionatrice dell'atto deviante era direttamente connessa con l'offesa arrecata ai sentimenti "che si ritrovano in tutte le coscienze sane del medesimo tipo sociale"<sup>51</sup>. E di questi sentimenti faceva parte anche il senso di sicurezza. In realtà Durkheim sosteneva che non fosse la natura dell'atto criminale in sé a determinare la reazione sociale della pena, ma che l'atto turbasse certe sensazioni collettive profondamente radicate: "...non bisogna dire che un atto urta la coscienza comune perché è criminale, ma che è criminale perché urta la coscienza comune. Non lo biasimiamo perché è un reato, ma è un reato perché lo biasimiamo"<sup>52</sup>. Il reato, in pratica, dovrebbe essere considerato come una costruzione

---

<sup>50</sup> ISTAT, (2003)

<sup>51</sup> E. Durkheim, (1962), p. 96

<sup>52</sup> E. Durkheim, (1962), p. 103

sociale che non dipende dalla propria definizione, ma dall'offesa alla società che esso comporta.

Durkheim osserva come, nel diritto penale dei Paesi più civili, il delitto che maggiormente solleva l'allarme sociale, o meglio, l'atto più immorale e turbante per la società, sia l'omicidio, seguito, a notevole distanza, dal furto. E il suo giudizio piuttosto critico nei confronti di questo atteggiamento deriva dalla considerazione che esistono fattori capaci di «disorganizzare» molto più gravemente il corpo sociale rispetto ad un omicidio isolato, quali, ad esempio, una crisi economica, un crollo della borsa, o perfino un fallimento.

“Il motivo per cui l'omicidio è oggi proibito è il fatto che la persona umana è l'oggetto di un rispetto religioso, che, un tempo, era rivolto a tutt'altro”<sup>53</sup>. In altre parole, se in passato i sentimenti collettivi più forti erano quelli che si riferivano al gruppo familiare o politico, nella modernità sono divenuti dominanti quelli riguardanti il soggetto, l'individuo.

Queste ipotesi potrebbero trovare supporto in una più recente analisi di lungo periodo sulla criminalità in Italia che ha dimostrato come il tasso di omicidi abbia un impatto alquanto rimarchevole e statisticamente significativo sulle presenze e soprattutto sugli ingressi in carcere. Nel nostro Paese un aumento di un omicidio ogni centomila abitanti, ad esempio nel periodo che va dal 1959 al 1994, si è tradotto in un incremento di quarantaquattro unità tra incarcerazioni e condanne. Il dato diviene ancora più interessante se si considera che il numero di indiziati o condannati in un anno per il reato di omicidio non è, in genere, più alto del numero degli stessi reati compiuti<sup>54</sup>. Perciò, da un lato sussiste una forte correlazione statistica tra crescita del tasso di omicidi ed intensificazione della produttività del sistema penale, dall'altro tale intensificazione non riguarda esclusivamente le investigazioni per il reato di omicidio.

Una tale conclusione si presta a diverse interpretazioni. Da un lato si potrebbe considerare l'omicidio come un reato talmente grave da causare

---

<sup>53</sup> E. Durkheim, (1978), pp. 111-112

<sup>54</sup> D. Melossi, (1997)

una consistente attivazione delle forze dell'ordine e del potere giudiziario, finalizzata ad impartire un forte segnale della loro presenza, come pure a dimostrare di mantenere il controllo della situazione, mediante il ricorso alla reclusione di più indiziati indipendentemente dal loro collegamento con le indagini per le uccisioni.

Dall'altro il verificarsi degli omicidi potrebbe contribuire alla creazione di una situazione di allarme sociale generalizzato, favorito nella modernità anche dalla diffusione dei mezzi di comunicazione di massa. L'opinione pubblica, talvolta in modo esasperato, percepirebbe gli omicidi come un gravissimo fattore di preoccupazione ed insicurezza generale che si tradurrebbe in una richiesta concreta di inasprimento della repressione penale. Tale distorsione percettiva trova conferma, per esempio, in uno studio condotto a Genova nel 1979, in cui si chiedeva ai cittadini intervistati di stimare il numero di omicidi consumati in città nell'arco di un anno. La risposta media al quesito, fornì un valore di circa sette volte superiore a quello reale<sup>55</sup>.

L'apparizione di queste «emergenze» potrebbe essere paragonata alle cosiddette «*crime waves*», dibattute inizialmente dai sociologi della devianza anglo-americani. Ruggiero, per esempio, sostiene che i Paesi europei offrano un esempio di come il sistema penale e penitenziario si auto-alimenti e si auto-legittimi anche grazie ai crimini che generano allarmi sociali, senza i quali resterebbe privo di una parte delle proprie funzioni simboliche<sup>56</sup>. Molto tempo prima Erickson affermava che le *crime waves* provocavano una riconsiderazione generale dei valori di fondo di un intero sistema sociale e dei suoi "confini morali"<sup>57</sup>. Queste «ondate» si rinforzano nell'opinione pubblica originando un senso di allarme generalizzato al quale le autorità politiche e giudiziarie non possono rispondere in tempi rapidi, se non con l'intensificazione generale della repressione penale. "...la pena [è] una sorta di «gazzetta della moralità»

---

<sup>55</sup> T. Bandini, U. Gatti, G. B. Traverso (1983), *"Omicidio e controllo sociale"*, Milano, pp. 7-8; citato in D. Melossi, (1997)

<sup>56</sup> V. Ruggiero, M. Ryan e J. Sim (1995), *"Western European Penal Systems: a Critical Anatomy"*, London, in D. Melossi (1997)

<sup>57</sup> K. Erickson (1966), *"Wayward puritans"*, New York, in D. Melossi (1997), p. 58

che stabilisce la soglia, ciclicamente oscillante, della domanda morale minima che viene rivolta ai membri di una data compagine sociale”<sup>58</sup>.

Secondo le conclusioni tratte da Melossi, l'aumento del numero di omicidi verrebbe inserito all'interno di una «cornice» più estesa di problemi avvertiti in modo profondo nella società, costruendo una situazione di «emergenza» che rivestirebbe un ruolo di catalizzatore dei sentimenti di indignazione morale e di punitività. Così, per esempio, negli anni Sessanta i *gangsters* verranno descritti come i prodotti di una società consumistica che aveva perso ogni misura morale e che ricorreva alla violenza con maggior facilità di un tempo. Nel decennio successivo sarà il terrorismo a suscitare profonde e diffuse inquietudini. Esso veniva considerato come l'effetto dell'estremizzazione violenta di alcune dottrine politiche, in particolare del comunismo. Qualche anno dopo emergerà l'emergenza «droghe», rappresentazione della deriva morale a cui andavano incontro le generazioni più giovani. Negli anni Novanta, quindi, saranno la corruzione della politica e la criminalità organizzata a concentrare l'indignazione allarmata dei cittadini. Nei giorni più vicini a noi il focus dell'attenzione sembra essersi trasferito su una nuova emergenza: quella degli «stranieri». Dopo un'iniziale impulso di rigetto esteso a tutti coloro che «rubavano i posti di lavoro agli italiani», le posizioni si sono leggermente ammorbidite, spostando il baricentro della preoccupazione sull' «immigrazione clandestina».

La richiesta di maggior punizione rispetto ad un reato, in una situazione di emergenza, tenderà ad espandersi e a divenire rivendicazione di maggiore punibilità in generale. E i primi bersagli di una richiesta propagandata di punibilità tendono storicamente ad essere i soggetti socialmente meno protetti, come i poveri, i tossicodipendenti, gli stessi immigrati, non tanto per pregiudizi delle forze dell'ordine, quanto per la maggior facilità ed efficacia con cui gli agenti riescono a portare a termine i compiti cui sono preposti.

---

<sup>58</sup> D. Melossi, (1997), p. 59

Ma la teoria classica avvalorante l'ipotesi secondo cui gli omicidi sarebbero i principali agenti all'origine di paure diffuse è contraddetta dai risultati di altre ricerche. Diversi studiosi<sup>59</sup> sostengono, infatti, che il diffondersi del senso di insicurezza sia provocato dall'aumento non dei delitti più "gravi", quanto, piuttosto, di quelli di "media gravità". In altre parole quei reati definiti nel linguaggio comune italiano con il termine «microcriminalità»<sup>60</sup>. Tale vocabolo è utilizzato per descrivere le tipologie di delitti in cui non vi è contatto o interazione tra autore e vittima. Esempi classici ne sono i furti, in casa o in automobile, o gli atti di vandalismo. Ultimamente è emerso tra gli esperti un acceso dibattito sull'adeguatezza del termine, accusato da molti di sminuire l'entità e l'importanza del fenomeno. Nella letteratura è stato perciò sempre più spesso sostituito con l'espressione «criminalità predatoria», introdotta circa trent'anni fa nella letteratura scientifica americana, per descrivere quegli atti illegali nei quali qualcuno si appropria dei beni mobili altrui o danneggia persone o beni mobili altrui<sup>61</sup>.

"Perché un reato faccia paura alla gente non basta che sia serio. E' necessario anche che venga commesso con una certa frequenza"<sup>62</sup>. L'asserzione delinea efficacemente l'ipotesi di fondo da cui muovono gli studiosi di questo filone interpretativo: la paura della criminalità è funzione della percezione individuale, sia della gravità dei delitti, sia della probabilità che essi si verifichino. Alcuni studi condotti in Paesi europei hanno, infatti, rilevato, sottoponendo al campione un elenco di sedici reati, che, nella scala di valori in base al grado di timore suscitato, al primo posto figurava il furto in appartamento, al secondo lo stupro, mentre l'omicidio occupava il decimo posto. Questo perché, nonostante fosse considerato come il più grave in assoluto, esso deteneva soltanto la quindicesima posizione nell'ordine di rischio di subirlo<sup>63</sup>. Ma la connessione

---

<sup>59</sup> W. S. Skogan (1990), M. Barbagli (1998), G. Mosconi (2000)

<sup>60</sup> "La densità, assoluta o relativa, delle azioni delittuose di entità limitata, per lo più in rapporto a determinate situazioni sociali o di costume (per es. i furti perpetrati da tossicodipendenti)"; G.Devoto e G.Oli, (1995), //  *dizionario della lingua italiana*

<sup>61</sup> D. Glaser (1971), "Social Deviance", Markham, Chicago, in M. Barbagli (1998)

<sup>62</sup> M. Barbagli, (1998), p. 54

<sup>63</sup> Warr e Stafford (1983) e Warr (1991), in M. Barbagli (1998)

tra ansia e criminalità predatoria può apparire ancora più coerente se si considera che tali infrazioni vengono commesse precipuamente in luoghi privati e che gli autori rimangono, nella maggioranza dei casi, anonimi. In altre parole, avviene una sorta di irruzione violenta nella sfera personale, una rottura della normalità che crea disorientamento, senso di abbandono e di sfiducia.

Inizialmente i reati predatori sono stati generalmente reputati «minori» rispetto ad altri, poiché la gravità delle loro conseguenze può soventemente ritenersi limitata. Le istituzioni, in particolare, hanno perciò trascurato di attribuirgli un'elevata attenzione, spesso senza valutarne adeguatamente le potenziali ripercussioni, anche soltanto psicologiche, sulle persone. Questa sorta di inefficienza del sistema di giustizia statale, avvalora l'idea di sfiducia nei confronti dell'efficacia delle politiche di contrasto dei fenomeni criminosi, quando non anche dell'istituzione stessa.

### ***3. Il disordine sociale e fisico***

Molte volte, dietro alle richieste di maggior protezione sociale indirizzate agli organi giudiziari o a forme private di vigilanza, potrebbe esserci un più ampio problema riconducibile a qualche forma di «disordine».

Con il termine «disordine» si introduce un'altra particolare categoria di fenomeni imputati per la consistente espansione sociale dell'insicurezza. Le teorie sviluppatesi da questo filone di analisi si pongono in maniera «trasversale» tra quelle che considerano esclusivamente la criminalità e quelle che prendono in esame le dinamiche sociali della modernizzazione. Da una parte concordano con quelle riguardanti la criminalità predatoria sul disconoscimento del principio della gravità del delitto quale unico agente scatenante inquietudini, e dall'altra inseriscono nelle loro ricerche

anche fatti e comportamenti apparentemente di scarso rilievo, alcuni dei quali nemmeno contemplati come reati negli ordinamenti giuridici, ma che nel loro insieme vengono percepiti come sintomo di incrinatura dell'ordine morale di una comunità.

Il disordine descrive quindi episodi di «inciviltà» e di violazione di norme condivise, esplicite o implicite, sui comportamenti pubblici<sup>64</sup>. Queste regole, oltre a non essere codificate, sono variabili nel tempo e nel contesto spazio-culturale.

Sono state individuate due principali connotazioni di questo insieme di «*incivilities*», una sociale ed una fisica.

Si parla di disordine sociale quando, in una determinata zona, si incontrano spacciatori di droga, tossicodipendenti, prostitute, *homeless* e vagabondi che stazionano in luoghi pubblici, persone in stato di ebbrezza, oppure giovani che schiamazzano e molestano i passanti, vandali e così via. La presenza di questi soggetti può suscitare sdegno e repulsione da parte dei cittadini, intesi sia come persone di passaggio sia, e soprattutto, come residenti di quella determinata area o quartiere. Si diffonde la sensazione che essi potrebbero in qualsiasi momento trasformarsi in criminali. In realtà, la maggior parte delle loro azioni sono rivolte contro beni pubblici, soprattutto se poco sorvegliati, e possono essere indotte da motivazioni ideologiche, dal desiderio di vendetta, dall'emarginazione o anche semplicemente da manifestazioni goliardiche. Il criminologo americano Albert Reiss li ha perciò definiti con l'espressione *soft crimes*.<sup>65</sup> Nonostante l'accezione apparentemente riduttiva, questi stessi gesti stentano a trovare, agli occhi dei membri di una comunità, una spiegazione razionale e giustificabile. Anzi, alcuni ricercatori hanno dimostrato quanto i comportamenti antisociali, magari anche qualche volta tollerati dalle forze dell'ordine, accrescano le preoccupazioni per la propria sicurezza tra i residenti, così come il senso di isolamento, e al contempo indeboliscano la fiducia nelle capacità degli organi istituzionali di prevenire

---

<sup>64</sup> M. Barbagli, (1998)

<sup>65</sup> A. Reiss (1985), *Policing a City's Central District: The Oakland Story*, National Institute of Justice, in M. Barbagli (1998)

la criminalità<sup>66</sup>. Il primo esperimento di enorme rilevanza in tal senso è stato il "*Foot Patrol Experiment*"<sup>67</sup> condotto alla città di Newark, negli Stati Uniti, intorno alla metà degli anni Settanta. Esso rientrava in un vasto progetto dello Stato del New Jersey denominato "*Safe and Clean Neighborhoods*" e prevedeva di stanziare, lungo le strade cittadine, pattuglie di polizia a piedi, anziché in auto. Cinque anni dopo il suo avvio furono resi noti, a cura della *Police Foundation* del Washington D.C., i primi risultati. Gli indici di delittuosità, con sorpresa di molti, non subirono sostanziali diminuzioni, mantenendo un andamento oscillante. Lo stupore era riferito al fatto che i residenti dei quartieri soggetti alla sperimentazione si sentissero molto meno insicuri rispetto a quelli di altre aree, e percepissero una contrazione generale dei crimini. Gli effetti positivi sul senso di sicurezza furono collegati al diverso approccio con cui venne trattato il problema del disordine sociale. Gli agenti, infatti, immersi nella vita e nei problemi della gente comune dei quartieri, nonché meglio conosciuti dagli stessi cittadini, riuscirono a negoziare con essi alcune regole di condotta sull'utilizzo degli spazi pubblici, stabilendo una sorta di «soglie di disordine» ed incrementando conseguentemente il livello di «ordine sociale» complessivo.

Per disordine «fisico», invece, si intendono particolari condizioni ambientali del luogo di residenza, quali edifici degradati o abbandonati, accumuli di spazzatura non raccolta, graffiti e scritte sui muri, cabine telefoniche danneggiate, oppure strade sporche o scarsamente illuminate. I primi due aspetti delineano inciviltà di tipo "passivo", gli altri invece di tipo "attivo". Queste situazioni verrebbero interpretate dai cittadini come «segnali di criminalità», ovvero come prove evidenti della possibilità trasgredire senza troppe difficoltà. Nessuno, in un simile contesto, sembra in grado occuparsi del rispetto delle regole, nemmeno di quelle più elementari della convivenza. Skogan ha definito efficacemente tali episodi come "...avvertimenti in anticipo di un pericolo imminente"<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> S. Roché, (1999), R. Selmini, (2004), ecc.

<sup>67</sup> Fonte: <http://www.policefoundation.org/docs/newark.html>

<sup>68</sup> W. G. Skogan, (1990)

Emblematici in tal senso sono alcuni studi condotti sul fenomeno dei «graffiti metropolitani»<sup>69</sup>. La nascita del fenomeno viene convenzionalmente fatta risalire all'inizio degli anni Settanta, in particolare all'episodio in cui un diciassettenne newyorkese riempì i muri della città con la sigla "TAKI 183". Il *New York Times*, scoperto l'anonimo autore, gli dedicò mezza pagina, facendolo così diventare un idolo della cultura *underground*. Dopo un primo periodo di considerazione non troppo negativa e, perfino, alcuni premi e riconoscimenti come moderna forma d'arte giunti anche da rinomate gallerie, cominciarono, probabilmente per la loro intemperante ed incontrollata proliferazione, ad affiorare sentimenti avversi ed insofferenti tra la popolazione.

I graffiti farebbero emergere lo strano problema di un crimine relativamente modesto, ma con pesanti effetti aggregati. Essi contribuirebbero a creare una sensazione di incontrollabilità della criminalità giovanile da parte delle istituzioni e, conseguentemente, una condizione di disagio e paura<sup>70</sup>. Lo dimostrerebbe anche il fatto che negli ultimi anni molte amministrazioni pubbliche e società di trasporti abbiano speso ingenti quantità di risorse per ripulire muri, stazioni e vagoni dei treni e delle metropolitane.

Ma non è soltanto questo il risultato del disordine. Esso, infatti, potrebbe risultare altresì implicato nella concreta diffusione della criminalità predatoria. E' questa la conclusione a cui sono giunti James Wilson e George Kelling nella cosiddetta "*Broken Windows Theory*"<sup>71</sup>, alla cui base soggiacerebbe un duplice ragionamento. Da un lato i criminali sarebbero attratti dalle zone nelle quali le norme sulla convivenza sociale non vengono rispettate, poiché possono ritenere che sia più difficile che qualcuno li identifichi e ancor meno intervenga per fermarli. Dall'altro l'aumento dell'insicurezza percepita in questi territori corrisponderebbe ad

---

<sup>69</sup> In particolare quelli di Coffield (1991), Crasswell (1996), e G. Amendola, (1997)

<sup>70</sup> G. Amendola, (1997)

<sup>71</sup> La paternità della teoria viene comunemente assegnata a J. Q. Wilson e G. L. Kelling, (1982), anche se P. Zimbardo (1969) era giunto diversi anni prima alla sua dimostrazione empirica.

una diminuzione del senso di solidarietà fra i cittadini e quindi del controllo sociale informale.

L'assunto empirico fondante la "*Broken Windows Theory*" è la dimostrazione che se in un edificio vi sono dei vetri infranti e nessuno si preoccupa di sostituirli, in poco tempo tutte le finestre faranno la stessa fine. Ciò non accadrebbe per la consistente presenza di vandali o delinquenti in quel determinato luogo, ma perché quelle vetrature diverrebbero il simbolo dell'indisponibilità, da parte dei residenti, a difendere i beni comuni e degli altri. Lo psicologo sociale Philip Zimbardo aveva già dimostrato tale teoria alla fine degli anni Sessanta in un esperimento condotto sulle strade americane. La prova consistette nell'abbandonare due automobili senza targa e con il cofano aperto, una nel malfamato quartiere del Bronx a New York, e l'altra a Palo Alto in California nei pressi del rinomato *campus* universitario di Stanford. Nel primo caso, dopo circa dieci minuti, si avvicinò una coppia con un bambino e trafugò il radiatore e la batteria. Nelle successive ventisei ore tutti i pezzi di valore furono saccheggianti da altri individui. Nel secondo caso, invece, per una settimana nessuno si avvicinò all'autovettura. L'ottavo giorno lo stesso Zimbardo si avventò su di essa con una mazza e cominciò a colpirla. Ciò bastò per far sì che parecchi passanti si unissero a lui nella distruzione dell'oggetto. In poche ore anche questa macchina venne rovesciata su se stessa e quasi completamente sfasciata.

Questi contributi scientifici dimostrano, quindi, come il disordine, sociale e fisico, non si limiti a generare paura in maniera diretta, ma lo faccia anche indirettamente favorendo un'auto-propagazione della criminalità. La presenza di questioni sociali irrisolte o non adeguatamente affrontate e il degrado ambientale, quindi, presentano una duplice conseguenza: da una parte incutono sensazioni di insicurezza e dall'altra comportano, viziosamente, un aumento dei fenomeni delinquenti.

Si potrebbe, allora, teorizzare addirittura il rovesciamento dell'ipotesi iniziale, secondo cui un aumento della criminalità corrisponderebbe a

maggior insicurezza, formulando l'ipotesi inversa per cui un più alto tasso di insicurezza comporterebbe una maggiore diffusione della criminalità.

Tutte le teorie che cercano di dimostrare una relazione tra la criminalità e l'insicurezza, da quelle sui tassi di omicidi, a quelle sulla criminalità predatoria, fino a quelle sul "disordine" evidenziano un'unica conclusione generale. Non soltanto non è possibile individuarne una più valida tra queste, ma anche tutte sommate insieme non sono in grado di enucleare esaurientemente il fenomeno della diffusione sociale dell'insicurezza.

Per comprendere più approfonditamente le dinamiche del bisogno di sicurezza può essere, dunque, opportuno e necessario operare una valutazione più estesa e «complessiva» dell'intero sistema sociale.

#### **4. La figura dell'«altro» e i fenomeni migratori**

Nella società contemporanea ogni individuo interagisce continuamente e sempre più frequentemente con «estranei», ovvero con persone che non ha mai incontrato o che non conosce<sup>72</sup>. In particolare, la città è l'insediamento umano in cui risulta più probabile che individui sconosciuti si incontrino, spesso senza perdere tale condizione di estraneità<sup>73</sup>. Simmel, infatti, analizza le caratteristiche della personalità metropolitana, descrivendole con il termine «atteggiamento *blasé*». Con tale espressione, poi divenuta molto diffusa, egli intendeva spiegare una manifestazione sociale dei tratti psicologici di chi vive nelle città. Le cause di questo fenomeno potrebbero essere individuate in due ordini di fattori: uno di tipo fisico, connesso agli aspetti strutturali, quali dimensione, densità ed eterogeneità, ed un secondo di tipo culturale, conseguente all'economia monetaria su cui poggia l'idea stessa di città. L'atteggiamento *blasé*

---

<sup>72</sup> G. Simmel, (1998)

<sup>73</sup> R. Sennet, (1982)

consiste, quindi, in un meccanismo psicologico di difesa derivato principalmente dall'esigenza di autopreservazione, e sarebbe attivato da particolari situazioni ambientali che causano un'intensificazione degli stimoli nervosi, nonché dalla spersonalizzazione dei contatti umani indotta dalle logiche del mercato. Questa difesa si traduce in una riduzione della reattività agli stimoli esterni ed un più elevato grado di intellettualità destinato a compensare una minore sensibilità affettiva. Per evitare eccessivi turbamenti, infatti, l'individuo metropolitano è costretto a diminuire l'importanza delle emozioni e trasferire gli impulsi su un piano più astratto, che Simmel definisce "intelletto" (*Ort des Verstandes*)<sup>74</sup>. All'atteggiamento *blasé* corrisponde, sul piano comportamentale, una tendenza alla riservatezza nei confronti degli altri individui. Secondo Simmel tale chiusura non sarebbe semplice indifferenza, ma qualcosa di più complesso. Tuttavia questo non è da considerarsi un aspetto negativo ed universale della società urbana, bensì un suo elemento organizzativo e funzionale. "Quello che nello stile di vita metropolitano sembra un aspetto dissociativo, non ne è in effetti che una delle forme basilari di socializzazione"<sup>75</sup>.

Secondo Goffman, nella cultura urbana «occidentale» le interazioni tra gli individui avverrebbero generalmente sulla base di un meccanismo denominato "disattenzione civile"<sup>76</sup>.

Questo è un atteggiamento che presuppone uno specifico «rituale» composto da segnali di reciproco e discreto controllo, diverso, anche qui, rispetto a quello di indifferenza. Due passanti che si incrociano camminando per strada si esaminano rapidamente attraverso la vista, distogliendo lo sguardo subito dopo al fine di comunicare indirettamente che colui che sta di fronte non costituisce oggetto di particolari intenzioni. Il volgere altrove gli occhi, definito da Goffman "abbassare i fari"<sup>77</sup>, significa trasmettere un implicito segnale di non-ostilità. Come esempio

---

<sup>74</sup> G. Martinotti, (1968), p. 39

<sup>75</sup> G. Simmel, (1903)

<sup>76</sup> E. Goffman, (2002)

<sup>77</sup> E. Goffman, (2002), p. 86

per la propria teoria, il sociologo canadese cita quell'«occhiata di odio» che gli uomini bianchi del sud degli Stati Uniti lanciavano ad indirizzo di quelli di colore negli incontri in pubblico, per esprimere, a differenza dei propri simili, la negazione del diritto di condividere certe forme di interazione comune. Esisterebbe anche un atteggiamento «eludente», tenuto da coloro che non intendono riconoscere l'esistenza degli altri, come se non si trovassero di fronte ad esseri umani. Tale tipo di rapporto è riscontrabile a volte nella realtà nei confronti degli stranieri, dei malati mentali, o anche semplicemente dei bambini<sup>78</sup>.

In generale, quindi, l'interazione sociale tra persone appartenenti alla stessa cultura si fonda su assunti impliciti e condivisi sulla natura della realtà. La violazione delle regole comunicative tacite, secondo gli studi condotti dagli etnometodologi<sup>79</sup>, provoca una sospensione della fiducia accordata all'«altro» e la conseguente emersione di ansie esistenziali che assumono la forma di insicurezze, confusione, sospetto e ostilità.

Nella realtà odierna, dove l'accresciuta circolazione delle persone e l'indebolimento delle barriere geografiche comporta un più intenso contatto tra culture diverse, questa situazione si verifica con sempre maggiore frequenza.

La vita moderna, come dice Bauman, è "...vivere con gli stranieri", ma un rapporto positivo con l'«altro» non è mai stato facile poiché "...gli stranieri portano dentro ciò che è fuori; e così facendo sembra che essi disturbino la consonanza tra distanza fisica e distanza psichica"<sup>80</sup>. Lo straniero allarma poiché rivela, soprattutto nelle culture deboli, quanto la società e i suoi confini siano permeabili e il «noi» culturale, psicologico e materiale possa essere in qualsiasi istante messo in crisi<sup>81</sup>.

Nella maggior parte della storia dell'uomo la prossimità fisica ha coinciso, in tutto o quasi, con la prossimità sociale. L'universo dell'«altro» si suddivideva in due parti separate: il prossimo e gli estranei, e questi

---

<sup>78</sup> E. Goffman, (2002)

<sup>79</sup> In particolare gli studi condotti da H. Garfinkel (1963), "A conception of and Experiments with Trust as a Condition of Stable Concerted Actions", in A. Giddens, (1994)

<sup>80</sup> Z. Bauman, (1990), "Theory, Culture and Society", VII, 2-3, p.150, in G. Amendola (1997)

<sup>81</sup> G. Amendola, (1997)

ultimi potevano essere ammessi nella sfera della contiguità materiale soltanto sotto tre forme. La prima forma è quella del «nemico» da combattere e scacciare, la seconda è quella dell'«ospite», inscindibilmente caratterizzato dall'accezione di temporaneità, mentre l'ultima è la figura del «possibile prossimo», condizione legata all'uniformazione culturale e comportamentale con il gruppo dominante. Ma, con la presenza dello «straniero», la correlazione tra prossimità fisica e materiale è stata interrotta. L'estraneità degli ospiti non è più soltanto una violazione temporanea e rimediabile della normalità. Essi si stanziavano durevolmente in spazi diversi da quelli di origine, ma, nel contempo, sfuggono all'assimilazione nella rete implicita di regole locali. L'incertezza endemica che scaturisce da questa presenza trova sfogo sempre più spesso in un'accanita ricerca di controllo dello spazio sociale, attraverso provvedimenti restrittivi, di confino o espulsivi.

Se da una parte la società cerca di controllare la presenza dello straniero, dall'altra tuttavia lo produce e se ne serve quotidianamente, sapendo di non potersene privare. Le ragioni dell'ambivalenza sono diverse. Il tentativo stesso di strutturare il proprio spazio sociale genera necessariamente degli *outsiders*. In altri termini, per rinforzare la coesione nel gruppo dominante può essere utile trovare al di fuori di esso una sorta di «nemico comune». Da un altro punto di vista, invece, è palese quanto un'economia tragga vantaggio dalla presenza di manodopera a basso costo e, soprattutto, capace di adattarsi ai lavori più umili, ormai abbandonati, nella maggior parte delle nazioni industrializzate, dai lavoratori autoctoni.

Al di là di tali aspetti, comunque, è andata diffondendosi la convinzione che il presunto aumento dell'illegalità negli ultimi decenni sia da ricondurre principalmente all'immigrazione. Corposi contributi a queste idee sono stati forniti dai mezzi di comunicazioni di massa e, in alcuni casi, anche dai politici. Del resto una società che già fatica a far fronte ai propri problemi di coesione sociale, non può non soffrire la presenza di un «corpo estraneo», che, anzi, frequentemente viene utilizzato come pretesto per

ricompattare, servendosi di un nemico esterno, il proprio senso di identità. L'interesse dei criminologi per la devianza degli stranieri si è sviluppato inizialmente dagli Stati Uniti, ove tali problemi sono emersi fin dagli inizi del XX secolo. Dalla Scuola di Chicago in particolare emergono approcci interpretativi importanti, dai legami con il degrado e la decadenza dell'ambiente di approdo, alla frustrazione strutturale e così via<sup>82</sup>. Anche gli studi europei inizialmente evidenziavano scarse differenze tra i tassi di criminalità degli immigrati, sia lavoratori temporanei che stanziali, rispetto agli autoctoni<sup>83</sup>, tenendo conto della questione metodologica "del denominatore", ovvero confrontando campioni di popolazione con caratteristiche demografiche simili<sup>84</sup>. Tuttavia, successivamente altri studi hanno iniziato ad evidenziare discrepanze un po' più marcate, in particolare con gli immigrati della seconda generazione. Pur mantenendo rigore e scrupolo metodologico nella composizione delle popolazioni messe a confronto, rimane da allora difficilmente confutabile una maggiore tendenza a delinquere per l'immigrato rispetto all'autoctono. Uno studio di Barbagli in Italia, ad esempio, ha dimostrato risultati preoccupanti: la presenza di stranieri nelle carceri italiane è fortemente cresciuto nel giro di pochi anni. Ma tale dato, a parere dello stesso autore, non dovrebbe essere considerato come un indicatore inequivocabile della situazione sostanzialmente per tre motivi. Il primo è che l'ingresso in carcere può avvenire per ragioni diverse, dalla custodia cautelare, all'attesa di giudizio, all'espiazione di una pena, e, a parità di reato, il numero gli immigrati detenuti in seguito alla prima delle misure è molto superiore rispetto agli autoctoni. Il secondo motivo consiste nel fatto che gli stranieri hanno meno possibilità di avvalersi di espedienti alternativi alla detenzione. Infine, i tipi di reati solitamente commessi da questi sono anche quelli che più spesso portano in prigione<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Si veda per esempio W. Thomas e F. Zaniniecki, (1920) oppure F. Trasher, (1927)

<sup>83</sup> T. Bandini, U. Gatti, M.I. Morugo, A. Verde, (1991)

<sup>84</sup> R. Selmini, (2004), p.155

<sup>85</sup> M. Barbagli, (2002)

A ciò, nella prospettiva funzionalista, Merton ha efficacemente aggiunto la spiegazione di come la devianza sia il prodotto di uno squilibrio all'interno del sistema collettivo tra fini socialmente approvati e mezzi socialmente approvati per il loro conseguimento. Riprendendo il concetto di «anomia» elaborato da Durkheim, egli sostiene che, se una società valorizza certe mete di successo comuni ma restringe o nega un medesimo accesso degli individui ai mezzi per raggiungerle, si sviluppa su larga scala un comportamento deviante<sup>86</sup>. Da questa interpretazione deriva la "teoria della tensione e della deprivazione relativa"<sup>87</sup>, che aiuta a chiarire i motivi per cui gli immigrati in Italia per esempio violano più spesso le leggi nelle regioni del nord piuttosto che in quelle meridionali e individua negli aspetti economici della società i fattori di maggior influenza sui processi culturali, entrambi responsabili delle scelte comportamentali. L'insoddisfazione si sviluppa in seguito ad un processo di valutazione per cui si giunge a credere che vi sia poco o nulla da fare per migliorare la propria posizione relativa, e da questa frustrazione può sorgere la violenza o altro comportamento criminale<sup>88</sup>. Sostenere che i più svantaggiati seguono come gli altri la meta del successo, equivale ad affermare che adotteranno come riferimento le persone appartenenti alle classi medio-alte, ma da tale confronto deriveranno sensazioni di deprivazione relativa causate dall'enorme divario tra aspirazioni e realtà. Così anche Bell argomentava il ruolo degli immigrati italiani di seconda generazione nella malavita statunitense<sup>89</sup>. Tra gli immigrati di seconda generazione si riscontra, infatti, da sempre maggior propensione ad infrangere le regole come illustra la teoria del "conflitto culturale"<sup>90</sup>. Nel nostro tempo la tendenza potrebbe essere maggiormente accentuata da una generale riduzione delle possibilità di affermarsi socialmente ed economicamente dovuta al

---

<sup>86</sup> R. K. Merton, (1971)

<sup>87</sup> come si definisce in M. Barbagli, (2002), p. 170

<sup>88</sup> H. Parker, R. Newcombe, (1987)

<sup>89</sup> D. Bell, (1988)

<sup>90</sup> T. Sellin, (1938)

passaggio, avvenuto dagli inizi degli anni Settanta, da un'immigrazione prevalentemente da domanda a una da offerta<sup>91</sup>.

Queste condizioni hanno contribuito da una parte a rendere i percorsi di integrazione «regolare» sempre più difficoltosi aumentando il rischio di contatto dei migranti con i mercati illegali, dall'altra ad alimentare in Europa un rinnovato interesse per le ideologie xenofobe, che incontrandosi con alcune tendenze egoiste, antisolidaristiche e conservatrici provenienti dal «basso» provocano la diffusione di un'idea aprioristicamente criminalizzante dello straniero. I risultati vanno dalle manifestazioni di insofferenza, alla costituzione di gruppi o «comitati» di cittadini orientati ad una giustizia «fai da te», alle crisi urbane, come ad esempio la rivolta delle *banlieues* di Parigi nel 2000 o quella che ha investito alcuni quartieri della città di Torino nel 1995<sup>92</sup>. Ma anche oltreoceano, dove il sogno del *melting pot* ambiva a fungere da esempio universale, continuano a sussistere forti tensioni, tanto che gli analisti delle scienze sociali sono sempre più propensi a sostituire l'espressione con quella più congruente di *salad bowl*<sup>93</sup>. Sono ancora aperte le ferite della sommossa di Los Angeles durata quattro giorni fra aprile e maggio del 1992 ed esplosa, apparentemente, per la rabbia contro l'assoluzione di quattro poliziotti protagonisti di un violento pestaggio nei confronti di un uomo di colore di nome Rodney King, le cui immagini riprese in diretta da una videocamera si diffusero ben oltre i confini cittadini in tempi eccezionalmente rapidi grazie agli innovativi strumenti tecnologici per le comunicazioni. La seconda città dell'America Settentrionale si trasformò in quei momenti in un fumoso scenario di guerriglia pattugliato dai reparti speciali della Guardia Nazionale, il tutto in costante diretta televisiva.

---

<sup>91</sup> In particolare l'anno della svolta è da più parti individuato nel 1973, cioè quando alcuni Paesi dell'Europa settentrionale, poi seguiti anche da altri, hanno avviato una serie di politiche restrittive nei confronti dell'immigrazione, M. Barbagli, (2002)

<sup>92</sup> E. Allasino, L. Bobbio, S. Neri, (2000)

<sup>93</sup> A. Gasparini, (2000)

## **5. I mass-media e l'«industria della paura»**

Il passaggio dalla società industriale alla società postmoderna è per molti aspetti caratterizzato da quella che viene definita «rivoluzione tecnologica». Lo straordinario sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa e dell'informatica hanno permesso una circolazione sempre più rapida, capillare ed efficace delle informazioni. L'individuo si trova al centro di un sistema aperto, dove le distanze e i tradizionali confini geografici e culturali sbiadiscono in uno spazio tendenzialmente caratterizzato da una virtuale contiguità. Il suo cervello è sottoposto ad un assiduo «bombardamento» di stimoli che non ha eguali nella storia.

Se da un lato ciò ha indubbiamente contribuito ad una maggiore diffusione della cultura, della conoscenza e al raggiungimento di innumerevoli vantaggi in termini di benessere, dall'altro ha portato anche alcuni effetti negativi. Come sottolineava Umberto Eco qualche anno fa in una conferenza all'Accademia italiana degli studi avanzati in America, l'esposizione ad un sovraccarico di informazioni, invece di condurre ad una conoscenza più completa di un fatto o argomento, produce un livello di confusione tale da creare disorientamento e precarietà del sistema cognitivo<sup>94</sup>. Diviene difficile per una mente singola in tale eccesso comprendere tutte le situazioni proposte e discriminare quelle più attendibili e quelle meno<sup>95</sup>. Avverrebbe quindi una specie di «censura per eccesso». L'ipotesi potrebbe risultare particolarmente valida per la navigazione in internet, ma può essere estesa anche agli altri medium quali televisione, radiofonia e stampa le cui conoscenze e padronanza sembrerebbero essere maggiormente diffuse ed approfondite. Come esempio Eco cita, infatti, la quasi assenza di differenze tra le cinquecento pagine dell'edizione domenicale del *New York Times* e la spoglia edizione della *Pravda* dei tempi di Stalin. L'eccesso di informazione conduce a criteri casuali di decimazione. In altri termini, vista l'impossibilità del

---

<sup>94</sup> Dalla conferenza di U. Eco dal titolo "*Da Internet a Gutenberg*" tenuta il 12 novembre 1996 presso l'Accademia italiana degli studi avanzati in America.

<sup>95</sup> T. Maldonado, (1997)

primo di essere letto in tutte le sue parti in soli sette giorni, è come se le notizie che riporta fossero censurate. Anche la tradizionale funzione di regolazione ed interpretazione, elemento essenziale della professione giornalistica, deve oggi confrontarsi con l'«ostacolo» della moltiplicazione delle fonti d'informazione.

Naturalmente questo non significa voler accusare indiscriminatamente l'apparato mediale di essere la «fonte di tutti i mali» della società, come spesso troppo semplicisticamente avviene oggi da molte parti. Tuttavia una riflessione sul loro ruolo e l'influenza che possono esercitare sull'opinione pubblica e su quella individuale non pare essere del tutto fuori luogo, soprattutto nell'ambito della percezione sociale dell'insicurezza, una questione particolarmente suscettibile ai «rumori» provenienti dall'ambiente.

L'esperienza urbana dell'uomo contemporaneo è suggestionata dalle immagini. Telegiornali, film, *fiction*, immagini dal vero, articoli di cronaca nera, tutto si unisce aggrovigliandosi nella mente, e anche nell'inconscio, generando una situazione ambigua in cui realtà e immaginario si sovrappongono divenendo spesso difficilmente distinguibili<sup>96</sup>.

La carta stampata, a cominciare dalle sezioni dedicate alla cronaca, ha segnato l'inizio di una tendenza al sensazionalismo guidata, presumibilmente, più da logiche di mercato che da un effettivo e generale aumento della gravità degli avvenimenti riportati. Lo stile giornalistico della scrittura sta perdendo i propri connotati di brevità, obiettività ed efficacia, per avvicinarsi sempre più alle forme stilistiche romanzesche, in particolare nei *reportage*, ormai divenuti dominanti nelle preferenze dei lettori. E la medesima disposizione caratterizza oggi le trasmissioni televisive di informazione. Con l'ascesa delle emittenti private è aumentata la competizione anche tra i notiziari, che perciò sfruttano strategie commerciali al fine di garantirsi una sorta di fidelizzazione dello spettatore. Non si tratta, quindi, soltanto di diffondere notizie, bensì di «venderle», di accattivarsi l'attenzione e il seguito dei consumatori. Si

---

<sup>96</sup> G. Amendola, (1997)

assiste spesso ad una rissa per fornire lo *scoop* in diretta, per entrare nel fatto come se lo si stesse vivendo in prima persona, o alla iper-drammatizzazione di un qualsiasi evento, più o meno anomalo. Non a caso attualmente i termini preferiti ed utilizzati con maggiore frequenza per presentare una notizia sono quelli più sensazionalistici, come «emergenza», «allarme», «pericolo», «catastrofe», utilizzati a prescindere che un fatto si sia verificato o sia soltanto supposto. Un fenomeno che recentemente ha contribuito ad aggravare la confusione è il cosiddetto *reality-show*, la TV-verità. Riprese in diretta ad elevato impatto drammatico, in cui il telespettatore viene «catapultato» in situazioni di vita «reale» al limite dell'incredibile. In concreto, però, questo tipo di trasmissione non è così veritiero. E', infatti, nella maggioranza dei casi il prodotto di elementi di messa in scena intrinseci alla ripresa televisiva, che ne costituiscono sintatticamente lo stesso linguaggio<sup>97</sup>. Parole «forti», discorsi minuziosamente approntati a tavolino, inquadrature, suoni, musiche, toni del racconto e montaggi sono accuratamente preparati affinché il messaggio non sia una semplice informazione, ma un'esperienza sensoriale totalizzante.

Uguale tendenza è stata seguita dalle produzioni cinematografiche dove la finzione intende sembrare sempre meno «finta», grazie soprattutto all'utilizzo delle nuove tecnologie che permettono di rendere sempre più verosimili effetti speciali tanto spettacolari quanto, a volte, terrificanti. Anche escludendo qualsiasi tipo di azione diretta sia di breve che di lungo periodo, rimane, quindi, pressoché inconfutabile la funzione di produzione dell'immaginario della letteratura, del cinema e della televisione.

L'utenza viene analizzata per scoprire quali sono gli argomenti più appetibili e quale sia il linguaggio più efficace per scuoterla ed intrigarla, inducendola a seguire le successive trasmissioni.

E la «produzione di ansie e paure» si è rivelata un meccanismo particolarmente efficace a tale fine. Dal Lago, che osserva nello specifico il trattamento dell'informazione sull'immigrazione in Italia, definisce questo

---

<sup>97</sup> I. Pezzini, (1997)

procedimento come «tautologico», nel senso che la semplice enunciazione di un allarme dimostra la realtà da esso denunciata<sup>98</sup>. Il ragionamento deriva dal concetto autopoietico<sup>99</sup> della “definizione della situazione” elaborato da Thomas, secondo cui “se gli uomini definiscono le situazioni come reali, esse sono reali nelle loro conseguenze”<sup>100</sup>. Nella costruzione autopoietica del significato, le definizioni soggettive di una situazione, fornite da fonti legittimate a farlo, divengono concrete ed oggettive, soprattutto quando riguardano aspetti particolarmente sensibili per la società. Si potrebbe, quindi, affermare che la «creazione» del senso comune avviene attraverso la *routine*, le abitudini che si oggettivano nelle rappresentazioni condivise. Tale senso si fonda su processi che si autolegittimano per il fatto stesso di essere ripetuti ed accettati. L’enunciazione serve a dimostrare ciò che è enunciato e assume un carattere performativo, generando la stessa realtà espressa.

Secondo Goffman, la capacità di una definizione allarmistica di diventare comune e condivisa è condizionata da alcuni fattori strategici. Innanzitutto, dipende dall’accordo e dall’uniformità dei soggetti incaricati, a qualsiasi titolo, di produrre definizioni. Per secondo, dalla loro legittimità, ovvero dal diritto concordatogli di definire un contesto. In terzo luogo, dalla capacità dei media di imporre una determinata definizione. Quest’ultima attitudine è legata alla loro funzione di *agenda-setting*, cioè dalla possibilità di «costruire» interesse e rilevanza intorno ad un argomento attraverso modalità implicite, quali quelle di *news-manufacturing*, ossia la selezione delle notizie e del loro ordine di presentazione, oppure con mezzi espliciti quali l’impiego di retoriche, luoghi comuni e stereotipi. E quanto più queste tecniche divengono

---

<sup>98</sup> A. Dal Lago, (1999)

<sup>99</sup> Il termine autopoiesi è mutuato dalla biologia, dove indica la capacità dei sistemi viventi di riprodursi e di riprodurre i propri sottosistemi e le loro relazioni, mantenendo l’equilibrio omeostatico, ed è applicato ai sistemi comunicativi. Dal Lago (1999) sottolinea che l’analogia si limita a questi sistemi, che sono in grado di produrre una realtà virtuale pur di mantenere la propria capacità riproduttiva, ma non è applicabile negli stessi termini all’intero sistema sociale.

<sup>100</sup> W. I. Thomas (1928), “*The Child in America*”, Knopf, New York, p. 584

correnti, ripetitive ed automatiche tanto più conferiranno oggettività all'allarmismo.<sup>101</sup>

La teoria dell'*agenda-setting*, una delle più accreditate ipotesi oggi conosciute, sostiene che l'influenza a lungo termine<sup>102</sup> esercitata dai media non riguarda tanto i contenuti trasmessi, quanto le priorità, la scala di importanza sociale attribuita alle diverse questioni. Il pubblico tende ad includere o escludere dai propri interessi, ma in certi casi anche dalle proprie conoscenze, ciò che i media includono o escludono dal proprio palinsesto<sup>103</sup>. Lo spettatore accoglie ed interpreta in modo selettivo e personale i messaggi, tuttavia l'enfasi posta dai mezzi di comunicazione di massa su particolari temi all'ordine del giorno può agire sul senso di importanza assegnatogli. In pratica i media riuscirebbero a definire una gerarchia tra le informazioni e a stabilire delle «emergenze», dei problemi più contingenti da affrontare. Quindi, nonostante ogni individuo mantenga la propria soggettività e libertà di pensiero, vi è spesso un'influenza non omogenea e difficilmente riconoscibile sull'oggetto del pensiero stesso. A differenza delle teorie sugli effetti di breve termine delle comunicazioni di massa, l'analisi si sposta dal piano comportamentale a quello della rappresentazione. Tenendo presente diverse variabili come età, livello di istruzione, condizione familiare e personale, grado di esposizione, considerando perciò l'interazione tra messaggi e contesti da un punto di vista dinamico è possibile affermare che i media abbiano un ruolo, conscio o inconscio e più o meno importante, nella costruzione quotidiana della realtà.

Parzialmente diversa è l'ipotesi proposta dalla teoria della coltivazione, che attribuisce, in particolare al mezzo televisivo, la funzione di agente di socializzazione, di principale costruttore di immagini e rappresentazioni mentali della realtà sociale. Più un soggetto si espone alle immagini

---

<sup>101</sup> E. Goffman, (2002)

<sup>102</sup> Le teorie sull'influenza della comunicazione di massa si distinguono tra quelle che considerano gli effetti a breve termine e quelle a lungo termine. Le prime sono la teoria dell'istintualismo, la teoria ipodermica, il comportamentismo, il neobehaviorismo, la dissonanza cognitiva, la teoria di Lazarsfeld, la teoria funzionalista e la teoria degli usi e delle gratificazioni. Quelle a lungo termine sono la teoria dell'agenda-setting, la teoria della coltivazione e la teoria della spirale del silenzio.

<sup>103</sup> M. Wolf, (1991)

catodiche, più assorbe concezioni della vita reale simili alle riproduzioni televisive. Tale affermazione troverebbe conferma nelle diverse concezioni del mondo frequentemente riscontrabili tra i forti consumatori di programmi televisivi e i *light-users*, considerando comunque sempre valida la contemporanea interazione delle altre variabili già citate.

In una ricerca riguardante la sicurezza e l'opinione pubblica condotta nella regione Veneto, Mosconi ha inserito, tra le altre variabili, il grado di esposizione all'apparecchio televisivo al fine di valutare una possibile connessione con lo sviluppo di sentimenti di insicurezza. I risultati hanno dimostrato come i soggetti che maggiormente usufruiscono della televisione hanno, in media, una più elevata percezione di insicurezza nei confronti dell'ambiente esterno<sup>104</sup>.

La connessione tra i flussi informativi e la questione della criminalità è stata oggetto di diverse ricerche. I principali aspetti indagati sono stati, da una parte, le forme di distorsione delle notizie e le eventuali conseguenze da esse comportate, dall'altra, la possibile correlazione tra il grado di esposizione e l'ansia nei confronti della delinquenza dei lettori e degli spettatori. Sebbene anche in questo settore i risultati raggiunti siano stati a volte contrastanti, sembra esserci pieno accordo nella letteratura internazionale circa la tendenza a alterare il fenomeno della devianza. Tutte le indagini confermano, inoltre, come sia la comunicazione prodotta dai mass-media a fornire gli elementi di analisi che permettono la formazione di un «atteggiamento» nei confronti della criminalità, più o meno collettivo e più o meno differenziato in base alle diverse caratteristiche socio-culturali, da parte dei soggetti. Williams e Dickinson<sup>105</sup> hanno condotto in Gran Bretagna un'analisi suddivisa in tre stadi. Nella prima parte è stata misurata la quantità di spazio e di importanza destinata al crimine sulla stampa, in particolare a quello violento. Nella seconda è stato elaborato un questionario sulle relazioni tra il crimine riportato sui giornali e la paura (*fear of crime*). L'ultima parte è

---

<sup>104</sup> G. Mosconi, (2000)

<sup>105</sup> P. Williams, J. Dickinson, (1993)

un'analisi dal punto di vista qualitativo dello stile giornalistico che si occupa di queste particolari notizie. I due studiosi hanno riscontrato una notevole variazione tra le diverse testate dello spazio dedicato al crimine. I cosiddetti *tabloid*, in particolare quelli a basso costo, che riportavano molte notizie concernenti la violenza contro persone utilizzando stili sensazionalistici, sia dal punto di vista grafico che da quello linguistico, erano letti da persone su cui sono stati riscontrati alti livelli di inquietudine. Viceversa, i *broadsheets*, che dedicavano meno spazio e con toni più pacati all'argomento, sembravano correlati a livelli di paura sensibilmente inferiori tra i lettori. Nonostante le conclusioni significative, gli stessi autori si sono dimostrati contrari ad una loro assolutizzazione, sostenendo l'importanza di considerare altri fondamentali aspetti coincidenti al fine di giungere ad una più completa comprensione del fenomeno. Le osservazioni sulla possibile connessione tra grado di esposizione ai *media* e inquietudine hanno invece condotto a risultati quasi mai univoci. Van Dijk<sup>106</sup> ha realizzato alcuni studi, tuttavia non molto recenti, nei Paesi Bassi rilevando sempre una correlazione positiva, mentre Smith<sup>107</sup>, in un'analisi condotta a pochi anni di distanza nella città di Birmingham, ha concluso che non si può sostenere una responsabilità esclusiva dei *media*.

Gli individui cercano di tenere a distanza la violenza del mondo esterno, blindando la propria abitazione ed anche a volte la propria vita. La realtà viene filtrata attraverso i *mass media* e le possibilità selettive offerte da un crescente numero di canali e trasmissioni. Con il telecomando si è convinti di poter costruire dei palinsesti «personali» che assecondino i propri sogni e confermino il proprio quadro sociale di riferimento. Malgrado questi filtri, però, la violenza e i pericoli continuano a permeare l'esistenza. Dal teleschermo traspaiono notizie di un mondo spesso minaccioso, indipendentemente dal luogo fisico in cui possa essere avvenuto un fatto.<sup>108</sup> Non viene considerato il contesto, ma l'episodio e la

---

<sup>106</sup> J. J. M. Van Dijk, (1978)

<sup>107</sup> S. J. Smith, (1984)

<sup>108</sup> G. Amendola, (1997)

sua possibile stocastica ed universale riproduzione. La città vera, fuori dall'abitazione, è costituita, nella rappresentazione del cittadino metropolitano, da un miscuglio di verità e finzione, di vicino e di lontano, di esperienza e di cronaca, di presente e di passato. "Tutto diventa, quindi, plausibile e possibile non perché sia successo, o potrebbe plausibilmente succedere, ma perché è stato visto."<sup>109</sup>

E' possibile dibattere a lungo sulla maggiore o minore pericolosità delle città rispetto al passato. Un po' meno opinabile è, invece, la considerazione che i cittadini provino oggi maggiori ansie di quanto accadesse un tempo. Questa condizione pervade le metropoli, ma investe anche i luoghi meno urbanizzati, grazie alla capillare diramazione degli strumenti della comunicazione e alle sempre più nette prese di posizione dei rappresentanti politici a tutti i livelli.

## **6. La sicurezza «urbana»**

Nella letteratura è ricorrente incontrare l'espressione paura o sicurezza «urbana» e il suo significato polivalente ne ha favorito una diffusione molto vasta a livello internazionale. L'utilizzo della specificazione sopraccitata ha, secondo Selmini, tre principali fini. Innanzitutto ne vuole sottolineare gli aspetti innovativi rispetto al concetto tradizionale di «ordine pubblico», considerando sicurezza non soltanto l'assenza di minacce ma anche le attività a favore di un miglioramento della sua percezione da parte dei cittadini. Secondariamente, come già evidenziato, questa aiuta a concepire ed affermare nuovi ruoli per enti territoriali e soggetti istituzionali che non hanno mai avuto competenze dirette in materia: regioni, contee, *land*, province, città, comuni e così via. Infine il termine vuole evidenziare dei legami ecologici con quel particolare tipo di

---

<sup>109</sup> G. Amendola, (1997), p. 215

ambiente, dove i problemi sembrano oggi proporsi in maniera più radicale<sup>110</sup>. In effetti, gran parte dei fenomeni fin qui affrontati, ma certamente non tutti, hanno trovato spazio o, comunque, fanno riferimento principalmente ad una determinata scenografia: la città.

Lamy<sup>111</sup> esamina tale rapporto scindendo tre livelli: un primo ambito relativo all'ambiente personale, che concerne la sicurezza dell'individuo nella propria abitazione, un secondo livello un po' più «largo», connesso al quartiere di residenza, e che riguarda la sicurezza di un insieme ristretto e ravvicinato di cittadini, ed un terzo livello più generale, attinente ad una città nella sua globalità, in un ottica di sicurezza «collettiva».

Una delle maggiori certezze finora acquisite nelle conoscenze sulla devianza a livello internazionale è proprio la correlazione direttamente proporzionale tra indici di criminalità e tassi di urbanizzazione<sup>112</sup>. Una ricerca condotta in Italia dall'IRES (Istituto di Ricerche Economico-Sociali) del Piemonte ha dimostrato, ad esempio, che la probabilità di percepirsi poco sicuri è quattro volte maggiore per gli individui che risiedono in un'area urbana rispetto agli abitanti di altre aree<sup>113</sup>. Ai nostri giorni si è, in ogni caso, reso necessario un aggiornamento degli schemi interpretativi e delle tassonomie che hanno sotteso a tali calcoli in virtù di alcune trasformazioni occorse. Nella città tradizionale le popolazioni, notturna e diurna, erano pressoché coincidenti, perciò il tasso di urbanizzazione era sovrapponibile al numero dei residenti. Negli ultimi decenni, invece, si sta assistendo ad una scissione territoriale fra le due tipologie di cittadini. In un primo momento si è verificato un incremento dei pendolari, cioè di persone che si recano in città per lavoro ma non vi abitano. Inoltre, è stata identificata una categoria di individui definibili come *city users*, ovvero consumatori metropolitani, persone che sporadicamente si recano nella città per usufruire di determinati servizi, per acquistare beni di consumo, per turismo, o per assistere ad eventi di varia natura, da quelli

---

<sup>110</sup> R. Selmini, (2004)

<sup>111</sup> B. Lamy, (1994)

<sup>112</sup> T. Bandini, U. Gatti, M. I. Marugo, A. Verde, (1991)

<sup>113</sup> R. Miceli, (1999)

culturali a quelli sportivi<sup>114</sup>. Inoltre, a quest'ultimo gruppo se ne va attualmente aggiungendo un altro definibile con l'espressione *metropolitan businessmen*, composto da coloro che si fermano in città per alcuni giorni in occasione di convegni, riunioni di lavoro o per curare altri affari.

Oggi una città nuova sta lentamente ma ineluttabilmente sostituendo la città industriale diffusasi nell'ottocento e arrivata, seppur con diverse modificazioni, sino ai nostri giorni. Se il panorama architettonico, il *cityscape*, può definirsi solo per alcuni tratti postmoderno, il *mindscaspe*, il panorama culturale della città, sembra essere già segnato da alcune novità. Frammentazione dell'identità e nuove domande sociali orientate verso bellezza, sicurezza e significatività si affiancano agli elementi tradizionali. L'industria, che si poneva, ma in diverse realtà si pone tuttora, come principio ordinatore della società e della sua cultura, delle forme urbane e delle sue architetture, nonché dell'immaginario collettivo come metafora di motore delle modernità, lascia gradualmente spazio a nuovi concetti progettuali quali il sogno e il desiderio<sup>115</sup>. Ai fattori consueti che agiscono sulla forma e sull'organizzazione urbana, come il mercato immobiliare e la valorizzazione del capitale, oggi si aggiungono, oppure incidono in termini più rilevanti, nuovi componenti quali lo spettacolo e la simulazione di contaminazione mediatica, la paura, la differenziazione sociale. La città nell'epoca industriale appariva grigia e cupa, per molti versi incurante della propria immagine esterna. Quella contemporanea, invece, è fortemente orientata all'esterno. Pone attenzione alla propria immagine poiché proprio in essa ha una delle più preziose risorse di attrazione sia verso i propri residenti che i potenziali *city users*. Diversi architetti e urbanisti sostengono oggi una progettazione impostata sulla domanda espressa dai cittadini, ponendo in secondo piano le tradizionali funzioni pedagogiche e moralizzanti della disciplina, e alimentando la tendenza al «sapere tutto, di tutto». Molti, pur essendone privi, si arrogano le più disparate competenze e gli strumenti culturali per

---

<sup>114</sup> G. Martinotti, (1999)

<sup>115</sup> G. Amendola, (1997)

intervenire in specifiche scelte tecniche, oppure, in ultima istanza, sbandierano un inoppugnabile diritto ad esprimere la propria opinione. Il desiderio si intreccia al bisogno come principio legittimante. La logica del mercato diviene ancora più influente nel disegnare spazi e percorsi e la speculazione riscopre la distinzione sociale come strategia di allocazione immobiliare. Le azioni mirano alla valorizzazione, all'esclusione, alla ricreazione e all'enfatizzazione. Il risultato è una città frammentata, divisa, con diversi destini. Una parte luccicante ed immaginifica e un'altra essenziale, marginale e disincantata, dove trovano spazio i residui, gli scarti. "Sono troppi, oggi, coloro che vivono nelle nicchie non unificate dalla supposta razionalità urbana"<sup>116</sup>. Si tratta di poveri, emarginati, immigrati, persone che non si conformano alle regole di esperienza e interpretazione della società contemporanea. Sono troppi e troppo ancorati alla propria diversità per garantire controllabilità e conciliabilità all'esperienza urbana.

Diviene inevitabile una generalizzazione dell'imprevedibilità e una conseguente diffusione dell'incertezza. E la metropoli, parcellizzata e gerarchizzata, è troppo grande e diversificata per essere regolata con le usuali risorse sociali che, a loro volta, divengono sempre più scarse. Il pericolo e l'ignoto si propagano anche nei luoghi dell'incanto, i confini sono sempre più fragili e i limiti più incerti. La paura e l'ansia sono effetti collaterali della cultura della disuguaglianza sociale, che da un lato necessita di una coscienza delle differenze per promuovere i consumi «distintivi» e dall'altro deve occultare gli esiti di queste disuguaglianze per non rivelare la propria vulnerabilità. La presenza dell'«altro», dello straniero, di culture non omologabili, di razionalità diverse e irrazionalità, provocano la comparsa di ondate di forte emozionalità.

L'ansia di poter essere aggredito ovunque e in qualsiasi momento, nella persona e nei beni, diviene uno dei nuovi principi organizzatori della città postmoderna e si riflette in un processo di fortificazione fisica ed elettronica del territorio. Non è oggi tanto la violenza, problema peraltro

---

<sup>116</sup> G. Amendola, (1997), p. 66

presente già da molto tempo nella città, quanto l'ansia per la violenza a segnare l'esperienza urbana nell'organizzazione e nelle modalità d'uso degli spazi, nelle forme architettoniche, nella cultura e nei comportamenti. Cambia lo spazio privato, difeso con crescente attenzione ed enfasi attraverso blindature, impianti elettronici attivi e passivi e servizi di sorveglianza a pagamento. Mutano i quartieri, con la formazione di comitati più o meno spontanei, associazioni e ronde di cittadini decisi a «difendere» il proprio territorio dall'«invasione» di soggetti ritenuti «pericolosi» come i senzatetto, le prostitute, i tossicodipendenti, o, semplicemente, gli stranieri. Oppure in termini più rinunciatori con l'abbandono e il trasferimento in un altro luogo. O, infine, nel modo più estremo, mediante la costruzione di mura e barricate, in una sorta di autosegregazione ed isolamento rispetto alla città.

Diminuisce l'utilizzo dello spazio pubblico, considerato troppo pericoloso, a favore degli spazi privati di gruppo come i *theme park* e gli *shopping mall*, dove invece la sicurezza è una qualità fondamentale e garantita con abbondanza di mezzi. Il diverso, l'«altro», lo straniero partecipano alla ricostruzione artificiale del mondo in questi ambienti, ma soltanto come attori che minuziosamente seguono un copione prestabilito. Chi invece non è previsto, l'indesiderato, viene tenuto fuori, lontano dalla vista dei visitatori, attraverso sistemi di vigilanza attiva e filtri sofisticati. Vi è uno scarto palesemente visibile tra «dentro» e «fuori», e quest'ultimo acquista l'accezione di luogo pericoloso e ostile.

Persino le guide turistiche contengono minuziose istruzioni sulle aree delle città da evitare o sugli orari e i modi più «sicuri» per frequentarle. I residenti, invece, apprendono tramite mezzi formali ed informali una sorta di codice di comportamento, o *street etiquette* come la chiama Anderson<sup>117</sup>, utile per avvertire i segnali di pericolo ed evitare o ridurre i rischi della strada.

---

<sup>117</sup> E. Anderson, (1995)

## **7. Territori insicuri: la trasformazione degli spazi**

Un'analisi sugli attuali significati della città conduce a conclusioni in una certa misura diverse rispetto a quelle delle teorie classiche, quali, ad esempio, quelle di Max Weber o di Luis Wirth<sup>118</sup>. Da un determinato punto di vista, oggi si può ancora «leggere» la città come il luogo di incontro e di confronto delle diversità, dello scambio economico e culturale, dell'abitare, tuttavia, è difficilmente confutabile la crisi che interessa oggi alcuni di questi principi fondanti. Se alcune trasformazioni sociali verificatesi nella modernità hanno generato sentimenti ansiogeni, questi, a loro volta, stanno rimodellando i rapporti tra i bisogni dell'uomo e gli strumenti del vivere, riducendo progressivamente gli usi tradizionali dei luoghi collettivi a vantaggio di una dimensione più individualizzata e di uno spazio pubblico di tipo sempre più virtuale, se non quasi esclusivamente assoggettato alla funzione economica<sup>119</sup>.

Si riscopre, così, quel duplice ruolo, da sempre rivestito dall'ambiente urbano, di prodotto dei saperi e delle azioni umane e di portatore di un effetto di riflusso sull'uomo, capace di modificarne i comportamenti sociali. Come sostiene Palidda "Il luogo privilegiato della rivolta interna al postmoderno è la città, come già era avvenuto con l'avvento della modernità."<sup>120</sup> In essa si generano e ri-generano insicurezze, acuite dalla crisi sociale e dall'anomia che in passato avevano accompagnato il processo di urbanizzazione.

L'assetto degli spazi e del destino dei luoghi legati alla vita pubblica ha molteplici e profonde risonanze, ma per comprendere come siano mutate le forme e gli aspetti dello spazio costruito è necessario esaminarle in prospettiva storica. Durante il periodo dell'Illuminismo gli urbanisti, mossi dall'idea che scienza e tecnologia avrebbero stimolato i processi di riforma

---

<sup>118</sup> Con riferimento particolare alle ormai famose proposizioni "*Stadtluft macht frei*" (l'aria di città rende liberi) di M. Weber, in G. Amendola, (1997), p. 56 e "*Urbanism as a way of life*" (l'urbanesimo come stile di vita) di L. Wirth, (1938)

<sup>119</sup> E. Forni, (2002)

<sup>120</sup> S. Palidda, (2000)

sociale, cominciarono a pensare di applicare i criteri razionalisti alla pianificazione ed alla ristrutturazione urbana.

Nel periodo successivo, al contrario, si iniziarono ad incorporare elementi tipicamente romantici. Le arti figurative influenzarono profondamente lo sviluppo delle città europee durante l'ultima metà del diciannovesimo secolo. Un particolare esempio di *restyling* urbano è quello realizzato dal barone Haussmann per conto dell'Imperatore Napoleone III a Parigi tra il 1853 ed il 1872. Dopo gli episodi della Comune, infatti, la capitale francese subì un importante rinnovamento strutturale. Le strade vennero ampliate abbattendo interi palazzi e, al loro posto, furono realizzati dei grandi viali (*boulevard*), spazi capaci di offrire maggiore visibilità, minori opportunità di nascondiglio, e, soprattutto, la possibilità di far transitare l'esercito con tutti i propri armamenti in caso di rivolta popolare<sup>121</sup>. L'eccezionalità dell'intervento fu rappresentata dall'introduzione di una nuova strategia volta a garantire maggiore sicurezza e difendibilità alla città e ai suoi governanti: lo spostamento dal centro alle periferie di interi quartieri proletari. Il classico sistema delle mura, costruite al fine di difendere i cittadini dagli aggressori esterni, riscontrabile fin dalle origini delle civiltà assiro-babilonesi e largamente utilizzato in epoca medievale, lasciò il posto ad un nuovo tipo di suddivisione fisica del territorio. Dalla separazione tra residenti e forestieri si iniziò gradualmente a passare a quella tra benestanti e poveri. La distanza sociale divenne anche distanza spaziale, assumendo così nuovi connotati simbolici. Essa, infatti, esprime simbolicamente prossimità o isolamento tra sistemi sociali diversi, enfatizzando le rispettive specificità, e, al tempo stesso, segna l'ambiente relazionale in cui "nuota" il sistema stesso<sup>122</sup>.

Nello stesso periodo i cambiamenti interessarono anche gli interni delle abitazioni. A causa dei nuovi ruoli assunti dalla *privacy*, gli spazi degli uomini, delle donne e dei bambini vennero suddivisi in diverse stanze separate e chiudibili per mezzo delle porte. L'austerità e la semplicità

---

<sup>121</sup> E. Laurenzi, (2001)

<sup>122</sup> A. Gasparini, (2000), p. 215

lasciarono spazio all'opulenza e agli esteticismi curati nei minimi particolari. L'interpretazione di tale evoluzione potrebbe essere ricondotta, secondo Ellin<sup>123</sup>, alla crescente e pressante competizione che andava diffondendosi all'esterno, che avrebbe trasformato la casa in un paradiso dove trovar rifugio da un mondo denso di ostilità. Con la rivoluzione francese e, soprattutto, con quella industriale si è, quindi, avviato un importante processo di trasformazione dell'ambiente urbano, proseguito in modo consistente per tutto il diciannovesimo secolo. La popolazione delle città crebbe in pochissimo tempo a ritmi vertiginosi e quei ricchi, che fino ad allora avevano vissuto, se non a diretto contatto, in situazioni di relativa prossimità con i meno abbienti, iniziarono ad avvertire il bisogno di un maggiore «distacco». La questione non era incentrata sulla quantità, bensì sulla qualità dei cittadini. Così la distanza sociale tra la massa dei lavoratori e i nuovi ceti capitalisti corrispose sempre di più ad una distanza fisica. Certamente questo fatto in sé non rappresentò una novità nella storia dell'uomo, fin dalle più remote forme di società sono esistite divisioni materiali tra i diversi ceti sociali. La novità, tuttavia, fu rappresentata dal fattore sottostante a tale separazione e al processo di ristrutturazione urbana: la «paura»<sup>124</sup>.

Il pericolo non veniva più percepito all'esterno dell'abitato, ma al suo stesso interno. Da quel momento in poi la ricerca di sicurezza diverrà una questione di crescente attenzione nell'ordinamento urbano. Successivamente, nella città industriale, il giorno e le settimane assunsero nuovi ritmi. Lo stesso panorama urbano mutò a seguito della comparsa della fabbrica, delle ferrovie, delle grandi strade, dei grattacieli, dei nuovi sobborghi per la classe imprenditoriale emergente. La prospettiva architettonica predominante divenne quella funzionalista. La città venne sempre più spesso pensata come una «macchina», e per garantirne un corretto rendimento si procedette ad una separazione dei luoghi secondo

---

<sup>123</sup> N. Ellin, (2001)

<sup>124</sup> Come è stato sottolineato nel primo capitolo, sarebbe più corretto dal punto di vista semantico utilizzare il termine «ansia», considerando l'astrattezza dell'oggetto provocante tali sentimenti, tuttavia la letteratura italiana, probabilmente influenzata dalla terminologia anglosassone «*fear*», utilizza più spesso la parola «paura».

le funzioni, quali l'abitare, il lavoro, il divertimento, il traffico, attraverso la lottizzazione ed i piani regolatori<sup>125</sup>. Ma più che la funzione, spesso i progettisti seguirono l'economia ed il mercato immobiliare.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale prese avvio negli Stati Uniti un imponente processo, in alcuni casi ancora in corso, di «suburbanizzazione», espansosi, alcuni decenni dopo, anche in Europa. Il progresso tecnologico, liberando l'uomo da alcuni invisibili vincoli spaziali, ha portato addirittura a pensare vicina la fine dell'idea stessa di città. «La visione apocalittica della morte delle città è sembrata prevalere grazie anche agli errori e agli abusi compiuti, in nome della crescita a tutti i costi, su una realtà complessa e fragile come la città.»<sup>126</sup>

Le previsioni sul dissolvimento della civiltà urbana non si sono avverate nella realtà, tuttavia alcune profonde trasformazioni hanno segnato, e stanno segnando, l'esperienza del cittadino. La spinta centrifuga da parte soprattutto della classe media è stata principalmente alimentata da crescenti sensazioni di disagio connesse alla quotidianità. In particolare, si è sviluppata una dilagante percezione ansiotica legata al contesto urbano e ai suoi inevitabili problemi, da cui i «nuovi» ceti ricchi hanno cercato scampo «rifugiandosi» nelle villette singole e ben circoscritte dei sobborghi. Oggi, ancora una volta, è la paura a modificare il «volto» della città e, in particolare, dei suoi spazi collettivi, considerati come luoghi tendenzialmente rischiosi, teatro di conflitti e degrado. Ma, questa volta, la spinta pare provenire dal «basso», ovvero dalla domanda degli stessi cittadini. Strade e piazze, oltre ad una metamorfosi fisica, sono sottoposte ad una ridefinizione simbolica e culturale.

Lo spazio pubblico è nato con l'idea stessa di città e ne costituisce il nucleo fondamentale dall'antichità, al Medioevo, fino all'epoca moderna<sup>127</sup>. Esso rappresenta, secondo Berman, uno spazio *open-minded*, ovvero progettato per molti usi differenti, accessibile e caratterizzato da una spiccata tolleranza conseguente alla abituale convivenza tra persone

---

<sup>125</sup> N. Ellin, (2001)

<sup>126</sup> G. Amendola, (1997), p. 10

<sup>127</sup> C. Sebastiani, (2001)

sconosciute e, a volte, parecchio diverse, in una relazione diretta e più o meno pacifica<sup>128</sup>. Sorkin lo descrive, con enfasi maggiore, come quell'intreccio informale che rende autentica, democratica e vitale una città, e che garantisce libertà di circolazione ed interazione sociale<sup>129</sup>. La città nasce, quindi, come spazio pubblico che definisce e viene definito da quello privato, in cui gli edifici costituiscono «quinte» del primo e contenitori del secondo. Essa ospita e legittima le diversità offrendo contesti capaci di accoglierle e possibilità di portarle a contatto e metterle in relazione, fornendo perciò quegli strumenti essenziali ai progetti di identità<sup>130</sup>.

Queste visioni si scontrano, però, con le forti difficoltà di coesione ed integrazione caratterizzanti la società contemporanea e con i conseguenti riflessi sull'aspetto dell'ambiente urbano, in particolare sugli spazi della collettività, o, adottando una definizione kantiana, su quelle terre «di mezzo» tra Stato e società civile. Oggi la vita pubblica potrebbe essere definita come un obbligo formale, a cui la maggioranza degli individui si accosta con uno spirito di acquiescenza, preferendogli spesso la dimensione più ristretta della propria sfera personale.

L'avvento della psicologia moderna aveva diffuso la convinzione che, una volta spazzati i concetti trascendenti di peccato e di male, l'interpretazione dei meccanismi profondi dell'Io avrebbe consentito agli individui di partecipare integralmente ad una vita non ristretta nei "confini dei propri desideri"<sup>131</sup>. Al contrario, le persone appaiono oggi più che mai preoccupate ed impegnate dalle proprie emozioni e dalle vicende personali. Le rilevanti conseguenze sociali di questa concezione psicologica della vita si concretizzano in una visione che Sennet definisce come "intimista" della società. Il termine, apparentemente paradossale vista l'accezione tradizionalmente affabile e rassicurante, viene utilizzato proprio per descrivere l'abitudine umana ad attendersi benefici psicologici

---

<sup>128</sup> M. Berman, (1986)

<sup>129</sup> M. Sorkin (1992), *"Variations on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space"*, Hill and Wang, New York, in E. Forni, (2002)

<sup>130</sup> G. Amendola, (1997)

<sup>131</sup> R. Sennet, (1982), p. 5

da tutte le sfere dell'esperienza, e la conseguente sensazione di negazione di qualsiasi forma di beneficio nell'ambito della vita pubblica, che possiede un suo significato indipendente. Riporre troppo valore sulla sfera personale potrebbe far emergere, al posto di un sano individualismo, inquietudini e apprensioni provocate dalla carenza di conoscenza e dalle crescenti difficoltà di controllo delle situazioni. Questa tendenza edonista dei rapporti sociali si mette in relazione con lo spazio collettivo, inteso in termini fisici, in un doppio rapporto. Se da una parte, la propensione a ridimensionare gli spazi pubblici tende a generare pulsioni individualistiche, queste favoriscono, a loro volta, un processo nichilista di privatizzazione, instaurando un meccanismo dalle caratteristiche vorticose. "La crisi degli spazi pubblici della città contemporanea, rinsecchiti e ridotti a simulacri di una dimensione ormai scomparsa, sono insieme la causa e l'effetto della crisi dell'uomo metropolitano"<sup>132</sup>.

In generale è possibile individuare oggi tre grandi fattori di «minaccia» per lo spazio di uso comune: l'esproprio, l'appropriazione e l'abbandono<sup>133</sup>. L'esproprio può verificarsi quando uno o più gruppi lo monopolizzano, estromettendo gli altri dalla possibilità di utilizzazione. Sebbene nel pensiero comune tale pratica evochi primariamente i fenomeni di devianza giovanile, in realtà anche i tentativi di «esclusivizzazione» ed isolamento da parte di gruppi di cittadini, accomunati da un elevato status o reddito, rappresentano un efficace esempio. L'appropriazione, invece, avviene solitamente a scopi funzionali, quali la produzione e la vendita di beni o l'erogazione servizi, tuttavia, a volte ci si avvicina molto più ad una forma di espropriazione, come si è visto per molti centri commerciali. Infine, l'abbandono è una conseguenza della cessazione delle pratiche concrete e simboliche che attribuiscono ai luoghi collettivi i loro stessi significati. L'esito di tale processo è la loro trasformazione in "spazi vuoti", che possono diventare in breve tempo anche "spazi pericolosi"<sup>134</sup>, perlomeno in termini percettivi.

---

<sup>132</sup> G. Amendola, (1997), p. 176

<sup>133</sup> C. Sebastiani, (2001)

<sup>134</sup> J. Kociatkiewicz e M. Kostera, (1999)

Queste tendenze sono visibili, anche se non sempre in modo nitido, nella città contemporanea. Nei quartieri periferici costruiti dopo gli anni Cinquanta, agglomerati di spazi privati edificati nella convinzione di poter costruire la città come semplice somma di case<sup>135</sup>. Come a Oakland, sulla baia di San Francisco, o nelle *banlieues* parigine. Nei centri (*downtowns*) delle grandi città americane, ma anche nelle spesso sottovalutate città medie europee con le loro fittissime reti, dove in alcuni casi agli abitanti si sono sostituite numerose sedi dei servizi terziari, che rendono l'area pressoché deserta fuori dagli orari di ufficio. Nella finta eterogeneità dei grandi centri commerciali monofunzionali, dove aree pseudo-pubbliche aspirano a sostituire quelle tradizionali. Nei giardini e nelle aree verdi urbane, in cui sempre più frequentemente vengono poste limitazioni fisiche all'accesso, con cancelli, orari, guardie o ostacoli visivi che non consentono di trovare l'ingresso agli «indesiderati», ovvero ai senzatetto e ai vagabondi.

Ma, a preparare il terreno alla cultura degli spazi privati, secondo Forni<sup>136</sup>, hanno contribuito l'avvento del trasporto privato di massa e la sua vastissima diffusione, con tutte le implicazioni «infrastrutturali» al suo servizio. La natura stessa dell'automobile e del suo abitacolo capace di riprodurre, in scala ridotta, lo spazio domestico e «sigillabile» dopo l'invenzione delle chiusure contribuisce alla perdita di complessità della strada e potrebbe favorire lo sviluppo di tendenze asociali. Ogni vettura rappresenta, in fondo, un «braccio», un'estensione della propria individualità, trasformando la strada da luogo di «contatto» a semplice attraversamento, percorso motorizzato o parcheggio. In altri termini quest'appendice di ambiente domestico, divenendo un prodotto di massa, stravolge il senso stesso di città come necessità oggettiva. Non soltanto per l'influenza che esercita sulle relazioni interpersonali, ma anche per le prevaricazioni che comporta, soprattutto in assenza di un principio di priorità pedonale, e dei danni che provoca, in termini di salute e ambiente.

---

<sup>135</sup> G. Amendola, (1997)

<sup>136</sup> E. Forni, (2002)

Emblematici sono gli ormai sempre più frequenti casi di conversione delle piazze in parcheggi.

Indubbiamente, non è possibile condannare aprioristicamente l'invenzione degli autoveicoli e la loro massificazione, senza ricordarne anche le innovazioni positive apportate in termini di mobilità e riduzione delle distanze, tuttavia può essere utile riflettere su quella che si potrebbe definire come una «prevaricazione» della dimensione privata sulla dimensione pubblica, che tale tecnologia ha contribuito a produrre negli ultimi decenni. Inoltre, pur avendo acquisito una possibilità ed una facilità di spostamento ignota a ogni precedente civiltà, tale azione è divenuta una delle attività quotidiane più critiche, poiché ha portato a considerare la libertà di movimento illimitato come un diritto assoluto dell'individuo<sup>137</sup>. Sebbene, quindi, l'automobile non possa essere considerata la causa esclusiva della ridefinizione degli spazi metropolitani, essa va inserita nel nutrito insieme di agenti favorenti una generale tendenza alla privatizzazione. Inoltre, si può affermare che essa ha amplificato il processo di espansione territoriale della città, sostenendo la mistificazione della residenza suburbana<sup>138</sup>. Il rischio è quello di trasformare la città in un «arcipelago di isole private», in cui il cittadino insicuro si muove lungo rotte protette, mediante l'utilizzo di «appendici a quattro ruote» del proprio ambiente domestico, considerato ormai l'unico rifugio sicuro in un mondo troppo spesso ostile.

Le crescenti richieste di sicurezza si riflettono sul territorio, da un lato in maniera diretta per mezzo delle decisioni politico-urbanistiche, dall'altro indirettamente attraverso gli usi e i comportamenti sociali.

Bauman<sup>139</sup> classifica gran parte degli spazi pubblici contemporanei in due categorie. La prima è rappresentata dagli spazi respingenti, i cui caratteri fisici tendono ad escludere la presenza dell'uomo. Questi sarebbero luoghi che, secondo le prassi architettoniche, potrebbero essere definiti futuristici, ma che sono incapaci di comunicare con le persone e di

---

<sup>137</sup> R. Sennet, (1982)

<sup>138</sup> A. Gasparini, (1990)

<sup>139</sup> Z. Bauman, (2002), pp. 99-116

coinvolgerle in dinamiche di interazione con gli «altri». Mutuando la definizione di Lévi-Strauss, egli li chiama luoghi "antropoemici", che rifiutano, cioè, il contatto fisico, il dialogo, o qualsiasi rapporto con le diversità. La seconda categoria è, invece, rappresentata dagli spazi propensi a «fagocitare» ed annullare la diversità dei suoi utilizzatori, omologandoli in strutture predeterminate. Luoghi perciò definiti "antropofagici", ovvero, tesi ad "ingerire" i corpi estranei in modo da renderli, attraverso un metaforico metabolismo, identici e indistinguibili. Come esempio di architettura "emica" Bauman cita l'*Esplanade de la Défense* che da *Le Grand Arche*, monumento di recente costruzione, si protende in direzione dell'*Arc de Triomphe* a Parigi. Un posto caratterizzato da enormi edifici avveniristici con facciate, apparentemente prive di porte d'ingresso o finestre, ricoperte di vetri a specchio, che circondano una vasta e pressoché deserta piazza, popolata, freneticamente e con tempi regolari, soltanto nei momenti immediatamente successivi all'arrivo dei convogli della metropolitana. Vi sono poche panchine per la sosta o alberi, tutto pare geometricamente predisposto per un veloce passaggio, scoraggiando la possibilità di relazioni più profonde. Al contrario, prototipi di luoghi "fagici" sono quelli che assorbono l'abitante trasformandolo in «consumatore». Stazioni turistiche, sale da concerto, *shopping malls*, parchi tematici, spazi condivisi che stimolano l'azione, ma non l'interazione. La dimensione del consumo è quasi totale e non prevede uno scambio di singole esperienze, bensì una semplice aggregazione, "non c'è alcunché di «collettivo» nei luoghi di consumo collettivo", per dirlo con le parole di Bauman. Inoltre, l'offerta è una realtà che «non è reale», ma artificialmente costruita e purificata, attraverso filtri che selezionano la varietà e le differenze, per fornire quel giusto miscuglio di libertà e sicurezza accanitamente ricercata nel mondo esterno.

Impoverito nei suoi canoni fondanti, l'organismo urbano manifesta negli ultimi anni crescenti segni di debolezza strutturale, che si riverberano in un degrado nella percezione dell'abitare, amplificato dalla presenza degli

«esclusi», di coloro che vivono ai margini della società, e spesso suscitano inquietudini. In sostanza, quindi, la questione della «sicurezza urbana» ha prodotto, e produce tuttora, notevoli conseguenze sull'aspetto della città, ed in particolare su quegli spazi di comune condivisione, sotto due principali aspetti.

In termini di «usi», per le già affrontate modificazioni introdotte con l'«irruzione» dell'automobile di massa, per la prescrizione sempre più diffusa di vincoli e condizioni, e per l'imposizione crescente di limiti, per lo più temporali o legati al tipo di utenza. I vincoli possono riguardare l'accessibilità, i costi, le azioni consentite e quelle proibite, e comportano un'estensione della pratica del «controllo» favorita dallo sviluppo di sofisticate tecnologie di sorveglianza. Questo rappresenta una delle principali chiavi del successo dei centri commerciali. I limiti si riferiscono, invece, ai divieti di utilizzo di determinati spazi, attuati mediante la strategia del coprifuoco<sup>140</sup>, come è avvenuto in diverse località degli Stati Uniti o della Gran Bretagna, oppure attraverso regolamenti comunali. O, ancora, secondo una prassi in rapida diffusione nei Paesi di recente industrializzazione e nondimeno negli Stati Uniti, con la costruzione di barriere e cancelli all'ingresso delle zone residenziali più esclusive.

---

<sup>140</sup> M. Davis, (1993)



## **- CAPITOLO 2 -**

### **GLI APPROCCI POLITICI AL PROBLEMA DELLA SICUREZZA**

Secondo l'interpretazione classica, da Hobbes a Macchiavelli, la questione della sicurezza è, fin dalla costituzione dei moderni stati nazionali, l'oggetto di un «patto» tra il sovrano e i cittadini tale per cui il primo, in cambio del riconoscimento del monopolio dell'uso della forza e del prelievo fiscale, si impegna a garantire l'incolumità dei secondi. In virtù di questo accordo e di una sua sostanziale efficacia, la sicurezza è stata per diversi secoli, dunque, attributo esclusivo a livello istituzionale dello stato centrale, e i cittadini ne hanno sostanzialmente usufruito come una sorta di un «servizio collettivo». Questo sistema ha avuto una diffusione globale, pur se con differenze e specificità, radicandosi in gran parte del pianeta e favorendo le condizioni per lo sviluppo dei Paesi più avanzati.

Ma a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso qualcosa inizia a cambiare. La secolare solidità di tale sistema inizia a vacillare di fronte non solo alle mutevoli dinamiche criminali, ma anche ad una crescente complessità, a cambiamenti sempre più rapidi e repentini, nonché alle mutate condizioni socio-culturali e di vita, come già ampiamente descritto nel precedente capitolo. Si rende necessario, quindi, anche e soprattutto a livello istituzionale, intraprendere un percorso di profonda riflessione che

perdura tutt'oggi e che va ri-definendo ruoli, competenze e autorità a tutto campo.

Di fronte alle ondate e al radicamento di nuove e imprevedute istanze «sicuritarie», i poteri dello Stato sono costretti ad affrontare una situazione contrastante e di continua emergenza, per di più quasi privi degli abituali riferimenti e con le tradizionali armi repressive spuntate dalla natura dei nuovi bisogni, nonché dalle profonde trasformazioni sociali nel frattempo intervenute. Questa tendenza investe il mondo intero, senza esclusione, attecchendo forse in maniera più acuta nei paesi cosiddetti «occidentali», ma per ovvie ragioni di sintesi e contestualizzazione quest'analisi si concentrerà prevalentemente sulla situazione europea, pur senza trascurare gli elementi di contatto con le realtà più influenti, in particolare quella statunitense.

La letteratura classica<sup>141</sup> riconduce lo sviluppo delle politiche per la sicurezza a due principali «modelli» riferibili grossomodo ai contesti dove prima che altrove esse hanno avuto genesi. Da una parte l'esperienza anglosassone (collegata comunque fortemente a quella nord-americana) e dall'altra quella francese. Il primo dei due sembra essere prevalentemente orientato ad un approccio «centralistico» perpetrato attraverso un rafforzamento del ruolo del governo e della polizia, o limitando le eventuali azioni preventive al controllo e alla gestione dell'ambiente fisico e dei contesti urbanistici. Il secondo modello sembra, invece, più incline a forme di prevenzione di tipo "sociale"<sup>142</sup> intesa nei termini più ampi e, pur mantenendo una certa propensione «statocentrica», pare essere propensa ad un coinvolgimento istituzionale diretto di più livelli, in particolare lasciando ampi spazi d'azione a quelli locali. Oggi, dopo diverse esperienze, non è emerso un riferimento più valido tra i due, anzi forse si ridiscute anche la loro assolutizzazione, visto che ambedue si sono rivelati molto meno rigidi e impermeabili ad esperienze alternative se valutati in maniera esaustiva. Dunque negli ultimi tempi si sono andate diffondendo maggiormente

---

<sup>141</sup> Da Skogan (1990) a Rochè (1993), da Gatti e Barbagli (2002) da Amendola (2000) a Selmini (2004), ecc.

<sup>142</sup> Un ulteriore approfondimento rispetto a questa e le altre tipologie della prevenzione è presente nel prossimo capitolo

pratiche ibride e polivalenti, consolidatesi definitivamente nel panorama delle politiche pubbliche, pur occupandone un'area ancora spesso non perfettamente chiara definita<sup>143</sup>. Ormai si può tranquillamente constatare che gli interventi per la sicurezza costituiscono azioni di assoluto rilievo nei Paesi europei (e non solo), sia per la loro visibilità, che per essere stati ed essere ancora oggetto di scontro, dibattito e competizione politica, e in alcuni casi anche per le ingenti risorse investite. L'impegno per la sicurezza dei cittadini rappresenta, quindi, un principio ordinatore, forse non definibile come «nuovo», ma comunque non consueto, che influenza la politica contemporanea, investendo di responsabilità diverse rispetto al passato persone e istituzioni, le quali hanno finora prodotto molteplici e variegate risposte riscuotendo diversi e non sempre omogenei gradi di successo. Rimane, quindi, una sensazione di fondo rispetto alla realtà attuale: se giudizio e pena rimangono ancora affari dello Stato e delle sue agenzie tradizionalmente preposte a tali compiti, il controllo e la prevenzione sono compiti sempre più devoluti a enti locali e organizzazioni sociali territoriali, sia a pubbliche che private.

## ***1. Il modello anglosassone***

Le ricerche comparate sulle politiche di sicurezza tendono a considerare quelle britanniche e statunitensi come le primissime realtà in cui tali sperimentazioni sono fiorite. Quelli anglosassoni sono sistemi tendenzialmente piuttosto verticali, con particolare accezione per l'Inghilterra dove l'autorità nazionale ha storicamente rivestito un ruolo egemone nelle azioni politiche per la sicurezza. In effetti fino a circa trenta anni fa i governi inglesi, e soprattutto quelli conservatori, sembravano

---

<sup>143</sup> R. Selmini, (2005)

supportare con decisione la filosofia di stampo *Nixoniano*<sup>144</sup> ben descritta dall'espressione "*Get Tough on Crime*", ovvero "duri con il crimine". Le strategie per garantire la tranquillità dei cittadini vertevano, dunque, tradizionalmente e principalmente su una strategia ben specifica: un aumento della spesa per l'apparato giudiziario penale, e in particolare per le attività poliziesche, investendolo delle responsabilità fondamentali sulla materia. Questi aspetti, dunque, hanno caratterizzato e caratterizzano oggi nella letteratura questo modello, anche se nel tempo sono emerse sostanziali variazioni.

È con l'elaborazione dello "*Scarman Report*" nel 1981<sup>145</sup> che gradualmente l'approccio governativo inizia a modificarsi, pur rimanendo in quel momento fortemente ancorato agli aspetti criminologici. In base ad esso, infatti, vengono gradualmente introdotte strategie nuove, legate prevalentemente alla modifica ambiente urbano, che successivamente verranno contraddistinte con l'espressione «situazionali»<sup>146</sup>. Anche in questo caso l'influenza d'oltreoceano, e in particolare la matrice teorica ecologico-urbana della "Scuola di Chicago", risulta importante. Si diffonde, infatti, l'idea che alcune cause degli atti delittuosi potessero essere insite nelle architetture e negli spazi stessi della città, come creatori di "opportunità" a delinquere. Ma la novità più importante è rappresentata dalla temporalità delle azioni, in altri termini inizia a prendere corpo un approccio di tipo «preventivo». Nel 1984 poi la "*Interdepartmental Circular on Crime Prevention*" segna un'altra svolta molto importante. Per la prima volta il Ministero degli Interni (*Home Office*) assegna in maniera ufficiale un ruolo prioritario alla prevenzione, individuando peraltro nella comunità nel suo insieme le responsabilità di tali compiti.

Di qui in poi la «contaminazione» tra diverse esperienze, grazie anche al moltiplicarsi delle ricerche sul fenomeno, inizia a divenire sempre più frequente fino ad arrivare alla fine degli anni Ottanta al passaggio culturale dall'idea di "*crime prevention*" a quella di "*community safety*",

---

<sup>144</sup> J. Malkin, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>145</sup> J. Malkin, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>146</sup> Ulteriore approfondimento nel prossimo capitolo

comprendente ovviamente anche molte questioni legate alla criminalità, ma non solo, e soprattutto valutate in una prospettiva più ampia di rassicurazione sociale <sup>147</sup>. Il termine "*community*" vuole indicare fondamentalmente che non esiste un singolo responsabile per le azioni preventive, ma che vi sia la necessità di integrare forze e risorse in un quadro più ampio di attori sociali con un approccio "*multi-agency*"<sup>148</sup>. Non è più il poliziotto, dunque, l'unico soggetto deputato a tali compiti. Nella creazione della sicurezza sono coinvolti tutti coloro i quali possano esservi interessati in una determinata area urbana, spesso definita nel "quartiere". Nei vari contesti tali politiche divengono la più importante strategia alternativa alle abituali operazioni di polizia, e si caratterizzano anche per l'aumento di vicinanza, sostegno e considerazione di questa nei confronti dei cittadini, oltre al tentativo di fornire adeguata motivazione agli agenti coinvolti. Ma un altro aspetto cruciale è che questi programmi sottendono un approccio istituzionale prettamente localistico, ponendo le basi per un'inversione nella dunque la tradizionale tendenza a "centralizzare" dello Stato britannico.

Per comprendere meglio questi programmi di "*community policy*" può risultare utile un'elencazione schematica dei loro principi fondamentali operata recentemente da Skogan<sup>149</sup>:

1. il coinvolgimento diretto degli abitanti dei quartieri in modo tale che possano, preferibilmente in forma organizzata, partecipare al miglioramento della situazione;
2. la decentralizzazione organizzativa e la riorganizzazione delle attività di pattuglia, tali da incoraggiare una comunicazione a doppio senso tra polizia e cittadini;
3. attività poliziesche operanti con un'ottica volta alla soluzione dei problemi dei cittadini, rispettando la loro opinione nell'individuazione delle priorità da affrontare.

---

<sup>147</sup> Anche in questo caso inconfutabile e reciproca è stata l'influenza con le esperienze nordamericane di *community policing*, si veda per esempio quella di Newark, Chicago, Houston, Baltimore, Oakland, ecc.

<sup>148</sup> F. Carrer, in G. Amendola, (2003), p. 56

<sup>149</sup> W.G. Skogan, (2008)

Le priorità operative di questi programmi sono, inoltre, generalmente volte al recupero urbano, in particolare al contrasto dei fenomeni di degrado dei quartieri e disordini fisici o sociali, alla riduzione delle motivazioni e delle opportunità di devianza come disoccupazione e povertà, alla lotta ai comportamenti antisociali e al sostegno dei gruppi più vulnerabili.

Tra i vari progetti, molto popolari sono divenute le attività di "*Neighbourhood Watch*", diffuse in gran parte dei paesi anglosassoni, su ambedue le sponde dell'oceano Atlantico. Queste esperienze consistono sostanzialmente nella partecipazione dei residenti, a titolo volontario, alla sorveglianza del proprio quartiere sotto la guida e in stretta collaborazione con le forze di polizia.

Se la presenza e il ruolo determinante dello Stato centrale nelle politiche per la sicurezza è la costante che contraddistingue la storia dei Paesi anglosassoni, qualificandone appunto il modello, con le più recenti forme di polizia comunitaria anche questo sistema ha dimostrato di saper in certi casi trasferire compiti e competenze ai livelli locali, riallocando sussidiariamente le analisi e i processi decisionali nelle sedi territoriali più vicine ai problemi. È ovvio, tuttavia, che non si tratta di una vera e propria rivoluzione culturale sulla materia, pertanto questo modello rimane ancora fondamentalmente ancorato ai suoi tradizionali connotati centralizzanti.

## **2. *Il modello francese***

A differenza di quello appena descritto, quel che viene definito «modello francese» è generalmente connotato da alcune sostanziali differenze. La più rilevante è senza dubbio la propensione, pur presentando anche qui un elevato grado di centralizzazione nella promozione e nel finanziamento delle iniziative, a concedere ampio spazio d'azione alle amministrazioni

locali, in particolare ai Comuni. Ciò rispecchia la tipica e per certi versi “contraddittoria” struttura amministrativa della Francia, con una forte tendenza all’accentramento del potere e con un territorio fortemente frammentato<sup>150</sup>. Inoltre, storicamente l’approccio è sempre stato di tipo “globale”, o meglio “sociale”, ovvero volto a coinvolgere nella politiche per la sicurezza contemporaneamente sia i diversi livelli dell’amministrazione statale, che le organizzazioni sociali e il territorio in genere.

In Francia l’insicurezza è una questione nei cui confronti vi è una tradizionale sensibilità. Basti pensare che la nozione Rivoluzionaria, ma anche Napoleonica, di ordine pubblico era fondata su: *tranquillité, sécurité e salubrité*. Dove per «*sécurité*» s’intendeva la convinzione, più o meno fondata, di essere al riparo dal pericolo<sup>151</sup>. Ma, tralasciando tali storicismi, è il 1975 quando il concetto di sicurezza, così come viene inteso oggi, compare nel vocabolario politico francese. L’allora Ministro degli Interni Poniatowski propose, infatti, il cambio di denominazione del proprio dicastero in “Ministero per la Sicurezza dei Francesi”<sup>152</sup>. Due anni dopo un imponente lavoro di ricerca sociale da egli commissionato rimarcava una sorta di risveglio di un “sentimento generale di insicurezza”, esortando il governo ad azioni urgenti soprattutto in rapporto alle necessità connesse alle nuove realtà urbane<sup>153</sup>. Nel 1982 il *Rapporto Bonnemaison*<sup>154</sup> redatto dalla *Commission des maires sur la sécurité* evidenziava, inoltre, l’importanza di rendere i sindaci e le amministrazioni locali protagonisti nella gestione delle politiche locali di sicurezza.

È proprio sulla base di quest’ultimo lavoro che prende avvio in quegli anni una fase di vigoroso sviluppo delle politiche per la sicurezza, promosse soprattutto dai singoli Consigli Comunali di quei territori più sensibili al problema. Tali iniziative hanno solitamente carattere prettamente locale e godono di libertà e autonomia, tanto che molte di esse non risultano

---

<sup>150</sup> Gli aspetti istituzionali saranno comunque meglio approfonditi nei prossimi capitoli

<sup>151</sup> J. Delumeau, (1979)

<sup>152</sup> S. Roché e L. Dumollard “*La Francia*”, in R. Selmini (2001), p. 67

<sup>153</sup> Il cosiddetto rapporto *Peyrefitte*, dal nome del guardasigilli nonché presidente del *Comité d’études sur la violence, la criminalità et la délinquance* che ha redatto tale lavoro per il governo di Giscard D’Estaing. F. Carrer, in G. Amendola, (2003)

<sup>154</sup> Anche in questo caso il nome dello studio commissionato dall’allora primo ministro François Mitterand è quello del suo autore: Gilbert Bonnemaison.

ancora oggi censite, e tanto meno, di conseguenza, se ne conoscono i contenuti. Tuttavia questo tipo di approccio ha segnato fortemente l'esperienza francese, tanto da diventarne uno degli elementi sostanziali. Soltanto dagli anni Novanta del secolo scorso, invece, hanno preso avvio alcuni progetti dipartimentali e governativi, quali, ad esempio, i Piani Locali di Sicurezza, azioni di stampo prevalentemente repressivo, molto spesso prive di specifici e necessari collegamenti con le altre iniziative locali in corso. Tali azioni si sono poi trasformate verso la fine di quel decennio nei più noti Contratti Locali per la Sicurezza (*Contrats Locaux de Sécurité*)<sup>155</sup>. Dal 1997, dunque, questa trasformazione ha rappresentato un passaggio importante nel settore. Per primo si è iniziato ad abbattere il muro che teneva distanti le politiche di prevenzione da quelle di repressione. Secondariamente si è lentamente sviluppato un coordinamento tra diversi livelli della pubblica amministrazione, con il mondo economico, con la società civile, ecc. grazie alla loro contemporanea partecipazione al «contratto». Infine, si sono create anche le basi per nuovi riferimenti normativi a vantaggio delle forze di polizia. Ma, parallelamente a queste evoluzioni più note e conosciute, in Francia si è assistito alla nascita di diverse nuove e interessanti esperienze riconducibili a due principali settori: il primo legato alle attività della polizia, l'altro riferibile a quella che viene definita «politica della città». Per il primo aspetto, la polizia francese ha sviluppato alcuni sistemi di lavoro specifici e per molti versi innovativi a quei tempi: l'*îlotage* e la *police de proximité*. Già nel 1974 trova applicazione, anche se su scala moderatamente ristretta, lo strumento dell'*îlotage*, una tecnica di sorveglianza fondata sulla presenza capillare, costante e ostentata degli agenti<sup>156</sup> con il duplice obiettivo di prevenire i reati e favorire l'avvicinamento tra forze dell'ordine e cittadini, grazie ad un migliore inserimento degli operatori nel tessuto sociale. I compiti di questi, dunque, si estendono alle funzioni di ascolto, osservazione, dialogo,

---

<sup>155</sup> R. Selmini (2001)

<sup>156</sup> Anche il caso francese sembrano non mancare analogie con la realtà nordamericana, si veda in quest'esempio gli esperimenti di Newark, New Jersey, citati nel capitolo 1

consiglio, con l'obiettivo di agire anche sulle paure della gente e sul senso di abbandono.

Soltanto venti anni dopo si comincia, invece, a sentir parlare di "*police de proximité*"<sup>157</sup>, come in molti altri Paesi, quando la questione va assumendo una portata e una diffusione senza precedenti. L'iniziativa s'inserisce in un panorama ancora caratterizzato da alcune ataviche difficoltà nel rapporto polizia-popolazione, anche e nonostante l'avanguardismo delle iniziative sopra descritte. L'obiettivo del programma è, dunque, come in altri casi simili quello di «limare» diffidenze ed incomprensioni reciproche, così da permettere un miglior controllo del territorio ed una maggiore soddisfazione della gente, insomma creare le condizioni per una reale tranquillità pubblica.

Il secondo filone parallelo di esperienze è quello conosciuto come "politica della città". *La Politique de Ville* nasce nel 1988 con l'istituzione di alcune strutture formali a livello governativo, quali il Consiglio Nazionale delle Città (CNV), il Comitato Interministeriale delle Città e la Delegazione Interministeriale per la città (DIV). Successivamente è stato anche creato il Ministero della Città<sup>158</sup>. Nell'ambito di tali politiche si inseriscono iniziative di coinvolgimento trasversale di alcuni soggetti istituzionali coinvolti a seconda delle competenze, dal ministero della Giustizia, a quello delle Politiche Sociali, a quello dell'Interno, ai Dipartimenti, ai sindaci e così via. Lo strumento più generalmente utilizzato è anche in questo caso di tipo "contrattuale" con diversi attori co-firmatari che si impegnano per promuovere sviluppo economico e sociale, servizi pubblici, prevenzione della delinquenza, ecc. e l'approccio rimane fortemente legato alla città, al comune o al quartiere. Tali interventi si inseriscono a cavallo tra forme di prevenzione comunitarie, sociali e situazionali, che verranno meglio approfondite nel prossimo capitolo.

La natura localistica e, più recentemente, il metodo contrattuale sembrano essere due tra i principali elementi caratterizzanti l'esperienza

---

<sup>157</sup> F. Carrer "*Insicurezza urbana e politiche di contrasto. La realtà italiana*", in G. Amendola, (2003)

<sup>158</sup> Istituito formalmente nel 1991 e tutt'ora esistente

transalpina, che, anche grazie alle sue precoci origini è divenuta negli anni uno dei riferimenti più importanti e riproposti a livello internazionale. Anche in questo caso i fattori distinguenti questo approccio da quello anglosassone con il tempo si sono ridotti, tuttavia il modello mantiene ancora tutta la sua originalità.

## - CAPITOLO 3 -

# LE STRATEGIE DI PREVENZIONE E CONTRASTO

Il tema del controllo della devianza rappresenta una costante nella storia della civiltà umana e gli strumenti preposti a tale funzione sono da sempre al centro di un fervente dibattito filosofico-scientifico, oltre che politico e istituzionale. E molti sono stati i concetti di volta in volta al centro di questa accesa discussione: da quello della giustizia a quello della legalità, dalla colpa alla pena, dalla sicurezza alla funzione repressiva dello Stato, e così via. Tra i primi e più combattuti pensieri sembra esserci proprio quello di «giustizia». Già Platone nell'opera "Repubblica" riportava, con la celebre «requisitoria» di Trasimaco<sup>159</sup>, l'acceso dibattito sulla pratica della giustizia e in particolare sulla distanza in questo campo tra la pratica e i principi calati nella vita reale.

Ma arrivando velocemente agli ultimi secoli si nota come fino alle porte dell'era moderna abbia prevalso, fiorita soprattutto tra il Cinquecento e il Settecento, un'idea di giustizia impregnata di scetticismo e realismo di cui Montesquieu è stato uno dei principali e più recenti interpreti. Nella teoria della separazione dei poteri il filosofo francese, infatti, non collegava il principio della «legalità» ad alcun presupposto etico, sostenendo che il

---

<sup>159</sup> Ovvero una turbolenta discussione fra Trasimaco e Socrate sulla giustizia riportata da Aristotele nella Repubblica, in F. Sidoti, (1999), p. 118

giudizio si dovesse attenere al complesso delle norme del contesto specifico, non valutabili in termini universali. In base a tale pensiero i giudici, di conseguenza, risultano essere i gestori, quasi ovunque e insieme al potere politico, del complesso della giustizia. E per molti la definizione della legalità è, infatti, considerabile per buona parte una questione intrinsecamente politica<sup>160</sup>.

Dopo alcuni secoli di forti contaminazioni moralistico-religiose, durante l'Illuminismo l'idea di giustizia viene laicizzata da Hume, il quale la identifica come una risposta artificiale al bisogno di una regolamentazione delle interazioni sociali<sup>161</sup>. Con Hume si ripropone però anche un altro dei problemi da tempo identificati e combattuti, che spalanca le porte a nuove prospettive scientifiche al di fuori della disciplina eminentemente giuridica: qualsiasi sistema giuridico non può essere sufficiente a regolare i rapporti umani.

Anzi, da Cicerone a Tacito il pensiero dominante considera che quanto più crescono i comportamenti eticamente intollerabili, tanto più cresce l'ordinamento giuridico in termini quantitativi. Quindi, un aumento delle leggi corrisponde vicendevolmente all'incremento della distanza tra il piano dell'etica e quello dei comportamenti. Ma nessuna legge potrà mai prescrivere ciò che è più giusto con precisione per tutti<sup>162</sup>, e soprattutto nessuna norma sarà in grado di prevedere e imbrigliare nella sua totalità i comportamenti umani.

Pur senza risolvere tali dubbi di fondo, i classici della tradizione liberale spostano l'attenzione dal principio della legalità a quello della sicurezza assegnandogli esplicitamente un ruolo dominante. Adam Smith nel suo noto e molto succinto elenco dei compiti dello Stato mette al primo posto la "protezione della società dalla violenza e dall'invasione di altre società" e al secondo "la protezione di ogni membro della società dall'ingiustizia od oppressione di ogni altro membro"<sup>163</sup>. Così come Von Mises precisa che la

---

<sup>160</sup> F. Sidoti, (1999)

<sup>161</sup> Idem

<sup>162</sup> Questo è quanto sostiene Platone nella sua opera *Politico* elogiando il timoniere che riesce a governare la comunità senza bisogno di leggi scritte

<sup>163</sup> F. Sidoti, (1999), p. 270

sicurezza è la condizione essenziale affinché i principi liberali possano esprimere tutte le loro potenzialità<sup>164</sup>. Parallelamente nel pensiero giuridico positivistico la nozione di legalità inizia ad assumere un significato eminentemente funzionale e procedurale. Secondo la concezione degli ordinamenti giuridici di Kelsen<sup>165</sup> le norme sono relative, ovvero prive di fondamenti di verità. Il diritto è costituito esclusivamente dalle norme positive e valide dell'ordinamento, qualsiasi precetto esse contengano. Sarebbe conseguentemente insensato pensare che l'illegalità produca la sanzione, anzi la realtà è l'esatto contrario: è la sanzione che identifica l'illegalità.

Questi paradigmi interpretativi nella storia recente verranno ulteriormente approfonditi e ampliati dalle discipline umanistiche<sup>166</sup> che si sviluppano fondandosi sui nuovi fronti aperti dagli illuministi. Secondo tali prospettive, quindi, i sistemi non sono soltanto dominati dal criterio di giustizia e legalità, tali concetti vanno bensì inseriti in un contesto sociale conflittuale e mutevole. La società industriale, infatti, è caratterizzata non dalla mancanza di contese, ma dalla preminenza di regole e istituzioni per dirimerli<sup>167</sup>. E nella storia il «teatro» di tale conflitto si è soltanto spostato da un luogo all'altro: la fabbrica, il parlamento, e oggi soprattutto i tribunali. Ma al contempo il contributo della sociologia evidenzia altri aspetti importanti arricchendo l'analisi sui fondamenti del diritto: la questione della colpa, della pena, della funzione repressiva dello Stato, ecc.. Il profilo sociologico della colpa ad esempio è differente da quello legalitario e moralistico: il colpevole può, infatti, essere visto anche come un fallito, ovvero uno degli sconfitti nella lotta per la divisione della ricchezza e del potere, non per forza come una persona qualitativamente diversa dagli altri. Così come Durkheim in merito alla pena sostiene che essa non esaurisca la sua funzione nella punizione, ma che serva piuttosto affinché gli onesti continuino a rimanere tali<sup>168</sup>. Tra le finalità principali

---

<sup>164</sup> L. Von Mises, (1996)

<sup>165</sup> H. Kelsen, (1984)

<sup>166</sup> Su tutti gli studi di E. Durkheim, (1978)

<sup>167</sup> R. Dahrendorf, (1989)

<sup>168</sup> E. Durkheim, (1962)

degli stessi apparati repressivi ne emerge oggi una diversa, dunque, quella di «deterrenza». La classica visione autoritaristica e sanzionatoria del sistema giudiziario si espande a un nuovo aspetto: la prevenzione. Ma al di là di tali scoperte scientifiche, che verranno riprese più avanti e che non troppo spesso hanno viaggiato di pari passo con il governo della cosa pubblica, le politiche per la sicurezza sono state tradizionalmente incentrate attorno al principio dell'individuazione e della punizione del reo. Questo monopolio politico della visione coercitiva ha fatto sì che si oscillasse in modo ripetitivo tra misure repressive e misure concessive. Le fasi caratterizzate da eccessi repressivi sono state seguite da fasi di eccessi impunitari e viceversa. Queste oscillazioni hanno prodotto, a partire dalla seconda metà dagli anni Settanta, filoni legislativi e giurisprudenziali nel diritto penale, nel processo penale e nell'ordinamento penitenziario ispirati a volte al principio della «fuga dalla sanzione», altre volte, nei momenti di crisi, al principio della cosiddetta «tolleranza zero». Ne sono derivate vere e proprie stratificazioni normative, a volte anche cariche di contraddizioni, nonché atteggiamenti politici minaccianti pene anche molto gravi, ma contemporaneamente garanti di misure che consentono di evitarne l'applicazione. Il processo penale pare, quindi, ancora oggi affetto da una visione troppo poco coerente, come se si trattasse di un percorso complesso e articolato, ma indifferente all'esito del rito ed ai suoi costi. E a ciò si possono aggiungere i guai di un sistema penitenziario che può rivelarsi efficiente per i «meno attrezzati», ma dalle cui maglie si può sfuggire con una certa facilità se si dispone dei mezzi economici sufficienti per utilizzare le numerose e collaudate *exit strategies*. Tra le varie lacune oggi palesate dai sistemi giuridici vi sono in particolare l'assenza di certezza del processo e della pena, questioni che contribuiscono dal canto loro ad alimentare preoccupazioni diffuse e allarme sociale nell'opinione pubblica. In genere il cittadino derubato non capendo per quali motivi il ladro catturato con le «mani nel sacco» possa essere nuovo in circolazione solo pochi giorni dopo, tendenzialmente

reagisce chiedendo pene più severe, magari ignorando che la soluzione del problema stia altrove.

Ma nel nostro tempo non si può negare in alcuni ambiti anche lo sviluppo di una politica di carattere globale che supera il tradizionale binomio "repressione o impunità", che fa propri i principi della responsabilità individuale, della certezza del processo e della pena, ma non si affida totalmente alla repressione, integrando questa dimensione tradizionale con altri indirizzi, in particolare il ridisegno delle città, l'integrazione tra intervento dello Stato e intervento dell'Ente locale, una pedagogia civile per «prevenire» atteggiamenti e comportamenti non civili. L'evoluzione storica del pensiero sociologico-giuridico ha, dunque, comportato innovazioni sostanziali in questi concetti nella società contemporanea, riuscendo in alcuni ambiti a spostare gradualmente una parte dell'attenzione pubblica su quella che oggi viene riconosciuta come «prevenzione».

Fin dalle sue prime definizioni la prevenzione si può considerare come "l'interruzione del meccanismo che genera un evento delittuoso". Tale processo si riconduce a tre elementi di fondo: la struttura, la motivazione individuale e le circostanze<sup>169</sup>. Secondo l'approccio «strutturale», la delinquenza è il prodotto di determinate condizioni sociali ed economiche, pertanto le attività di prevenzione si devono concentrare su tali cause. Nella prospettiva «motivazionale» l'azione delittuosa è un prodotto della psiche umana, dunque la prevenzione dovrà essere orientata al controllo e alla riabilitazione individuale di criminali, reali e potenziali. Nella visione legata alle circostanze, invece, l'illegalità è il risultato di una serie di circostanze su cui sarebbe necessario intervenire in via preventiva sia sul piano fisico che sociale.

Queste ipotesi interpretative trovano fondamento in una serie di teorie che le scienze sociali hanno via via elaborato dai numerosi studi condotti sul fenomeno della devianza, contribuendo a dare un notevole impulso allo sviluppo delle ricerche sulla prevenzione in epoca recente. Un primo filone

---

<sup>169</sup> K. Pease, (1997)

concettuale è incarnato dalle teorie eziologiche, le quali propendono alla spiegazione della delinquenza in base alle cause, fondandosi su una tradizione di studio consolidata dal «positivismo» in poi. L'approccio eziologico indaga sulle disfunzioni della società, sulla realtà socio-ambientale, dove si possono individuare le cause della criminalità in fattori esogeni. In questa moderna scuola di pensiero si ritiene che il delitto sia un fatto sociale generale, che spesso non è eliminabile, ma potenzialmente prevenibile, sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo, attraverso la mutazione del contesto sociale in cui si manifesta.

Da altri principi partono le teorie definite come "criminologia della vita quotidiana"<sup>170</sup>, le quali analizzando gli aspetti specifici del vivere umano si basano primariamente sulle teorie dell'«attività routinaria», degli «stili di vita» e della «scelta razionale». La teoria dell'attività routinaria si sviluppa inizialmente dal tentativo di comprendere la natura dei reati predatori, estendendosi poi anche ad altre forme di criminalità e concentrandosi sull'ipotesi che al verificarsi di un reato concorrano almeno tre condizioni: in primo luogo la presenza di un autore motivato, in secondo la sussistenza di un obiettivo interessante, per terzo l'assenza di un «guardiano»<sup>171</sup>. Tali presupposti risultano, in seguito alle varie trasformazioni intervenute, sempre più frequenti nella società attuale. Per fare un esempio, l'incremento del lavoro femminile ha contribuito a svuotare le abitazioni lasciandole quindi «indifese». Allo stesso modo la diffusione dei beni di consumo di dimensioni contenute ma di grande valore economico ha reso i possibili obiettivi sempre più appetibili<sup>172</sup>. La teoria dello stile di vita esamina, invece, l'andamento dei tassi di vittimizzazione collegandoli ai comportamenti delle vittime in termini di caratteristiche socio-culturali e abitudini<sup>173</sup>. Infine, la teoria della scelta razionale concentra l'attenzione sugli autori dei reati, partendo dall'assunto della soddisfazione razionale dei bisogni come motivo che

---

<sup>170</sup> Ricondotto generalmente a D. Garland, (1996)

<sup>171</sup> L. Coen e M. Felson, (1979)

<sup>172</sup> K. Pease, (1997)

<sup>173</sup> M. J. Hindelang, M. R. Gottfredson, J. Garofalo, (1978)

spinge al comportamento criminoso<sup>174</sup>. Ovviamente tale interpretazione non può non tenere conto anche delle opportunità nel caso concreto e non semplicemente della volontà.

Almeno altre due correnti interpretative sono state, inoltre, di grande rilevanza nelle analisi più recenti: quelle «ecologiche» e quelle riconducibili al cosiddetto «realismo criminologico». Le prime, sviluppatesi in diverse forme facendo riferimento principalmente alla Scuola di Chicago, assegnano generalmente all'ambiente sociale e fisico un ruolo centrale nell'analisi degli eventi delittuosi. Nella dimensione sociale si privilegiano i processi di trasformazione e disgregazione comunitaria imputati di contribuire alla riduzione del controllo sociale informale e al diffondersi di conflitti non regolati. Nella dimensione fisica, invece, l'attenzione si sposta sulla configurazione del territorio, ovvero sui suoi aspetti urbanistici e architettonici, come creatori di opportunità a delinquere.

In conclusione, il realismo criminologico nasce nei Paesi anglosassoni dalla crisi della criminologia critica e della sociologia della devianza e si diffonde intorno alla metà degli anni Ottanta<sup>175</sup>. Il suo assioma fondamentale consiste nella ferma considerazione della criminalità come un problema reale, che provoca altresì conseguenze e disagi gravi sulla popolazione. E le paure che tale fenomeno incute sono da ritenersi razionali, e, quantunque non lo siano, vanno allo stesso modo attentamente valutate. Questa corrente di pensiero si basa in maniera sostanziale su uno strumento innovativo, approfondito nel primo capitolo, e di straordinaria attualità: le indagini di vittimizzazione.

Queste differenti elucubrazioni teoriche hanno contribuito a diverse rielaborazioni concettuali e pratiche della prevenzione. Ai tradizionali modelli «stato-centrici» strettamente ancorati alla funzione deterrente della pena ne sono emersi di nuovi, fundamentalmente connotati da tre principali differenze: la collocazione al di fuori del sistema penale in senso stretto, l'estensione dei soggetti responsabili di questo settore, e

---

<sup>174</sup> R. Calrke e D. Cornish, (1985)

<sup>175</sup> J. Young, (1986)

l'allargamento degli stessi destinatari. Le azioni si frammentano, dunque, e per differenziarsi da quelle classiche vengono insignite ed arricchite da aggettivi quali prevenzione «funzionale»<sup>176</sup>, prevenzione «moderna» e «nuova» prevenzione<sup>177</sup>. L'estraneità al sistema penale comporta anche che al modello passivo e indiretto se ne sostituisca uno diretto e pro-attivo, dove i protagonisti della prevenzione non sono più soltanto gli organi giudiziari e militari dello Stato, ma anche nuovi attori quali Enti Locali, servizi sociali, imprese private, associazioni e singoli cittadini. Oggi, in particolare, le attività di prevenzione hanno la caratteristica di coinvolgere e raggiungere frequentemente molti soggetti, pubblici e privati, divenendo una componente sostanziale delle politiche di sicurezza. Ma insieme ai «promotori» delle azioni preventive cambiano anche i loro destinatari: non solo gli autori dei crimini, dunque, ma anche le vittime, reali o potenziali, e più in generale la comunità<sup>178</sup>. Gli interventi, infatti, oltre a perseguire obiettivi di riduzione della delinquenza in senso stretto, negli ultimi quindici anni mirano ad una finalità relativamente nuova: la diminuzione del senso di insicurezza diffuso. Per concludere, a ciò va aggiunto, che le stesse modalità d'azione sono sempre più diverse, privilegiando oggi gli aspetti collaborativi e la cooperazione di più attori in una rinnovata ottica partecipativa.

Ritornando su un piano teorico, vari sono stati negli ultimi decenni i tentativi di arrivare ad una classificazione accurata della azioni di prevenzione.

Una delle prime e più diffuse è stata certamente quella operata da Brantingham e Faust<sup>179</sup> che individuava tre macro-categorie della prevenzione: primaria, secondaria e terziaria. La primaria è diretta a ridurre o rimuovere le condizioni criminogene presenti in un determinato contesto fisico e sociale quando ancora non si sono manifestati segnali di pericolo. La secondaria include tutte le possibili misure indirizzate a

---

<sup>176</sup> D. Gilling, (1997)

<sup>177</sup> M. Pavarini, (2001)

<sup>178</sup> R. Selmini, (2004)

<sup>179</sup> P.J. Brantingham, F.L. Faust, (1976)

gruppi a rischio. La terziaria mira a prevenire reiterazioni di atti criminali, intervenendo però soltanto dopo che questi sono stati commessi.

E' evidente, nonostante una certa efficacia, la povertà esplicativa di questa classificazione che viene dunque successivamente ripresa e arricchita da Van Dijk e De Ward<sup>180</sup> introducendo due nuovi elementi: le vittime di reato e il contesto in cui si interviene. Si costruisce così uno schema più complesso che agli autori aggiunge questi nuovi aspetti collegandoli con la distinzione sopra descritta e generando un quadro molto interessante. Ve ne fanno parte tre macro-aree: quella della prevenzione «orientata all'autore», quella della prevenzione «orientata alla situazione» e quella della prevenzione «orientata alle vittime».

**Tabella 1. Le «forme» della prevenzione**

		Tipo di azione preventiva		
		Primaria	Secondaria	Terziaria
Destinatari	Autori	<i>Prevenzione primaria orientata all'autore</i>	<i>Prevenzione secondaria orientata all'autore</i>	<i>Prevenzione terziaria orientata all'autore</i>
	Contesto	<i>Prevenzione situazionale primaria</i>	<i>Prevenzione situazionale secondaria</i>	<i>Prevenzione situazionale terziaria</i>
	Vittime	<i>Prevenzione primaria orientata alle vittime</i>	<i>Prevenzione secondaria orientata alle vittime</i>	<i>Prevenzione terziaria orientata alle vittime</i>

Fonte: Quaderni di città sicure, (2000)

<sup>180</sup> J.J.M. Van Dijk, J. De Ward, (1991)

Nella tipologia di prevenzione primaria orientata all'autore rientrano vari interventi compresi nelle politiche sociali e per la famiglia in genere, quali supporti socio-educativi, campagne contro il vandalismo, contro il bullismo e di educazione alla legalità, programmi di protezione per l'infanzia, ecc. La prevenzione secondaria orientata all'autore include i programmi volti ad evitare lo sviluppo di comportamenti devianti, in particolare nei gruppi cosiddetti a rischio. Ne fanno parte i vari progetti indirizzati all'adolescenza, per esempio gli interventi formativi e per l'impiego, il sostegno psicologico per ragazzi e famiglie, ecc. Della prevenzione terziaria orientata all'autore fanno, invece, parte le azioni finalizzate ad evitare ricadute e recidive dei soggetti con precedenti, attuate sia dal sistema correzionale che da quello socio-sanitario, di cui alcuni esempi sono i servizi riabilitativi e formativi, l'aiuto all'impiego e le consulenze psicologiche per gli ex-detenuti.

La categoria della prevenzione situazionale primaria raggruppa quelle misure che intervengono sullo spazio, cercando di rendere più complicato il compimento di un reato e di incidere sul senso di sicurezza. Esempi molto diffusi sono le tecnologie di protezione e sorveglianza<sup>181</sup> e alcune misure architettoniche e urbanistiche. La prevenzione situazionale secondaria è diretta ai contesti considerati a rischio di criminalità e può consistere sia in provvedimenti sull'ambiente fisico che di difesa dei quartieri (*Neighbourhood Watch*). La prevenzione situazionale terziaria è indirizzata ai cosiddetti «*hot spots*», ovvero quelle aree dove i fenomeni criminosi sono realtà ormai conosciute e consolidate. Esempi di questi interventi possono essere il pattugliamento sistematico, il controllo delle licenze commerciali, la dislocazione intenzionale (ossia la concentrazione di determinate attività in zone precise della città come ad esempio i «quartieri a «luci rosse», ecc.).

Della prevenzione primaria orientata alle vittime fanno parte gli interventi di tipo generale come le campagne di informazione sulla criminalità rivolte ai cittadini. La prevenzione secondaria orientata alle vittime comprende

---

<sup>181</sup> La più nota e universalmente diffusa è la videosorveglianza

programmi rivolti a gruppi che presentano un rischio di vittimizzazione più elevato, come ad esempio i corsi di difesa personale per le donne o le misure di protezione per gli anziani. La prevenzione terziaria orientata alle vittime, infine, riguarda le politiche rivolte ai soggetti che hanno subito un reato. Tali provvedimenti possono fornire un sostegno di tipo psicologico, medico, economico, ecc..

Verso la fine del secolo scorso questa classificazione ha iniziato lentamente a perdere importanza, sulla base di una duplice spinta semplificativa politico-istituzionale e scientifica. In compenso ha preso piede ed è ancora oggi molto successo, perlomeno nei Paesi europei, una classificazione che pone le sue radici nelle evoluzioni teoriche sopraccitate, ma che si distingue per maggiore semplicità ed efficacia esplicativa. Essa è il frutto di elaborazioni teoriche e azioni empiriche e comprende tre macro-tipi di strategie preventive: la prevenzione «sociale», la prevenzione «comunitaria» e la prevenzione «situazionale».

## **1. La prevenzione sociale**

La prevenzione «sociale», partendo da un approccio eziologico alla criminalità, ha l'obiettivo di ridurre o rimuovere quelli che Robert definisce come i «fattori criminogeni»<sup>182</sup>. Il presupposto di fondo è quello di poter intervenire sulle motivazioni che spingono agli atti devianti, prodotto essenzialmente di una serie di agenti sociali<sup>183</sup>. Il *target* delle azioni è costituito dai potenziali autori e dal loro contesto socio-culturale, inteso come serie di condizioni capaci di rendere un ambiente più favorevole allo sviluppo della delinquenza. Tonry e Farrington definiscono gli interventi

---

<sup>182</sup> P. Robert, (1991)

<sup>183</sup> D. Gilling, (1997)

verso i soggetti come «*developmental prevention*», mentre quello sull'insieme come «*community crime prevention*»<sup>184</sup>.

Questo tipo di prevenzione può essere inserito nelle politiche generali orientate al benessere e alla vivibilità ponendosi trasversalmente a diverse aree amministrative, da quelle per i giovani, a quelle per la famiglia, a quelle sanitarie, a quelle di integrazione sociale e così via. In questi programmi prevale un'ottica collettiva piuttosto che individuale, concentrata su soggetti considerati «vulnerabili». Di recente, queste azioni vanno ampliandosi comprendendo obiettivi di pacificazione dei conflitti e rassicurazione civica in senso lato<sup>185</sup>.

## **2. La prevenzione comunitaria**

Quella «comunitaria» è un tipo di prevenzione per sua stessa definizione orientata al coinvolgimento della «comunità», che viene trasformata, dunque, da semplice destinataria a co-protagonista delle azioni. I confini semantici dell'approccio spesso non sono netti e precisi, pertanto vi possono essere interpretazioni estensive legate alle facili contaminazioni con gli altri due modelli, che generano soluzioni ibride. Ma questa complessità viene anche considerata uno dei suoi punti di forza, rendendolo uno dei modelli di maggior successo nella società contemporanea. Dal punto di vista teorico non vi può essere un collegamento netto ad paradigma piuttosto che ad un altro. I riferimenti vanno dunque dagli approcci motivazionali, a quello ecologici, alla teoria delle opportunità e così via<sup>186</sup>.

Secondo Garland nella pratica in esso convivono strategie di responsabilizzazione dei cittadini, volte a rinsaldare le naturali virtù

---

<sup>184</sup> R. Selmini, (2004)

<sup>185</sup> R. Selmini, (2004)

<sup>186</sup> D. Melossi, (1997)

difensive della comunità, con tentativi di sviluppo delle forme partecipative attraverso realtà associative e nuove forme di solidarietà<sup>187</sup>. Si possono, pertanto, quasi paradossalmente incontrare azioni di «evitamento» e di «mobilitazione», iniziative «individuali» e «collettive», attività di carattere «solidaristico» e volte alla protezione dei propri beni.

Graham e Bennet hanno tentato di raccogliere i vari tipi di intervento in tre principali categorie<sup>188</sup>:

- interventi orientati all'organizzazione della comunità, basati sulla mobilitazione dei residenti al fine di ricostruire i meccanismi del controllo sociale informale;
- interventi orientati alla difesa della comunità, realizzati attraverso forme di autotutela in forma singola o associata dei cittadini, comprendenti anche le strategie difensive di carattere architettonico-urbanistiche;
- interventi orientati allo sviluppo della comunità, comprendenti misure finalizzate alla ricostruzione della dimensione comunitaria e al miglioramento della vivibilità, dal punto di vista sociale, abitativo, dei servizi, ecc.

L'unico elemento realmente riconosciuto come distintivo rispetto agli altri tipi di prevenzione pare essere la territorialità. Le strategie preventive comunitarie, infatti, prevedono il loro sviluppo e riscontro in un'area ben precisa e delimitata.

### ***3. La prevenzione situazionale***

L'assunto principale da cui partono le strategie preventive definite «situazionali» è la considerazione che il «contesto», inteso come ambiente

---

<sup>187</sup> D. Garland, (1996)

<sup>188</sup> J. Graham e T. Bennet (1995), citato n R. Selmini, (2004), p. 229

spaziale, possa avere un effetto sui fenomeni criminosi o sulla vittimizzazione. Le teorie di fondo di questo approccio non considerano la delinquenza come frutto della predisposizione individuale, quanto di fattori che creano o favoriscono le opportunità criminose di autori razionalmente motivati<sup>189</sup>. I principali riferimenti sono quelli «ecologici», in particolare seguiti alle importanti analisi dell'antropologa americana Jane Jacobs<sup>190</sup>, che negli anni Sessanta ha studiato nei dettagli i parametri del rapporto tra spazio urbano e sicurezza. La convinzione è che la sicurezza di un contesto locale possa essere raggiunta anche attraverso la progettazione architettonica di aree che «sottraggano» spazio al crimine. In altri termini, si intende che i luoghi vadano pensati con la consapevolezza che alcune dimensioni fisiche, quali l'apertura e la chiusura, la visibilità e l'occultazione, l'accessibilità e l'impenetrabilità, l'essere pubblico o privato, possano offrire o togliere alla delinquenza opportunità di azione.

Le misure adottate per la prevenzione situazionale possono essere molto varie. Clarke<sup>191</sup> ne ha costruito una tipologia organizzandole in quattro principali categorie. La prima è costituita dalle tecniche che aumentano lo sforzo per il potenziale criminale, dalle azioni di *target hardening*, al controllo degli accessi agli edifici, alle misure di l'allontanamento o dissuasione, al controllo degli strumenti solitamente utilizzati a scopi criminosi. Una seconda categoria include le tecniche che aumentano il rischio per il potenziale autore di un reato, ovvero tutte le forme di sorveglianza sugli individui e sugli oggetti, che può essere formale o informale, naturale o artificiale, o ancora affidata a soggetti privati specificamente qualificati. Il terzo gruppo comprende quelle tecniche che rendono impossibile o riducono seriamente i vantaggi delle attività illecite e vandaliche, come la rimozione dell'obiettivo, i meccanismi, anche tecnologici, di identificazione dei beni, le misure di dissuasione «morbida» del vandalismo volte alla prevenzione di fenomeni di imitazione, ovvero la

---

<sup>189</sup> R.V. Clarke D.B. Cornish, (1985)

<sup>190</sup> I concetti cardine su cui si fonda il suo impianto teorico sono due: l'occhio sulla strada e il senso di appartenenza. J. Jacobs, (1969)

<sup>191</sup> R.V. Clarke, (1995), citato in R. Selmini (2004), p. 228

riparazione immediata del danno, o infine l'introduzione di specifiche norme di tipo amministrativo finalizzate all'eliminazione di possibili gratificazioni, come per esempio la rimozione immediata dei graffiti, ecc.. L'ultima categoria, aggiunta dal Clarke in un secondo momento, comprende le tecniche rivolte alla rimozione delle giustificazioni, che comprendono la regolamentazione delle attività negli spazi collettivi, i possibili stimoli per le coscienze come appelli, avvisi pubblici, ecc., il controllo dei fattori che possono rimuovere le inibizioni, e la premiazione dei comportamenti conformi.

#### ***4. Le strategie repressive***

Accanto a queste formule per certi versi innovative e nonostante la crisi vissuta dal sistema di giustizia penale classicamente inteso già affrontata nelle pagine precedenti, non si possono certo dire scomparse scelte politiche ancora fortemente ancorate alla tradizione eminentemente repressiva. Ordine e sicurezza sono nozioni legate a doppio filo che convergono tradizionalmente nelle idee e nella prassi politica, la cui vocazione di fondo è l'assicurazione delle condizioni di pacifica convivenza fra gli appartenenti a una data collettività, ma a cui sono necessari anche risultati tangibili da «spendere» nel «mercato dei consensi». Non solo una politica senza nemici non può esistere, ma occorre anche che la loro presenza si manifesti, sotto forma di minaccia, affinché l'ordine politico possa dispiegarsi nella sua pienezza<sup>192</sup>.

L'organo governativo storicamente deputato a tali compiti è la polizia, nelle sue diverse forme e con i propri nomi a seconda dello Stato. In termini di risposte repressive, esse funzionano generalmente in base a

---

<sup>192</sup> S. Palidda, (2000)

due principali modelli operativi: "l'esemplarità" e la "negoziazione"<sup>193</sup>. Il primo tipo di azione corrisponde all'attività di denunce e arresti finalizzati al contrasto della criminalità e alla dissuasione a commettere reati. Il secondo si concreta fundamentalmente nelle azioni di presidio del territorio ed intervento nel caso di episodi di inciviltà più o meno gravi, che si traducono con operazioni di identificazione, allontanamento e ispezione nei confronti di soggetti pericolosi e che vivono ai margini della legalità.

Il caso più recente ed emblematico in termini di lotta «dura» alla criminalità è quello adottato dall'ex-sindaco della città di New York, il repubblicano Rudolph Giuliani. Durante il proprio mandato, iniziato nel 1993, egli promosse, in collaborazione con il comandante della polizia urbana William Bratton, una delle più vaste campagne repressive nei confronti della delinquenza. L'espressione "*Zero Tolerance*", scelta per descrivere l'operazione, sarà, fino ai nostri giorni, riprodotta e imitata universalmente dai suoi sostenitori e al tempo stesso aspramente criticata dagli oppositori. L'esperienza di Giuliani si basò principalmente sull'intensificazione delle attività di polizia e la punizione severa di qualsiasi tipo di infrazione. I bersagli principali furono i senzatetto, la microcriminalità e il degrado degli spazi pubblici. Vennero rinforzati il personale effettivo e i mezzi a disposizione delle pattuglie, con una massiccia informatizzazione degli archivi e degli strumenti di controllo, e furono nominati dei commissari di quartiere con l'obbligo di presentare rendiconti quantitativi sull'operato. Il principio impose di applicare la legge in modo inflessibile, in particolare contro i reati minori, quali l'ubriachezza, i rumori molesti, la mendicizia, un tempo comunemente «tollerati» dagli agenti.

A tale politica molte autorità, cittadine, nazionali ed internazionali, e i mezzi di comunicazione di massa hanno attribuito, e ancora oggi attribuiscono, il merito della sensibile riduzione degli episodi criminosi a

---

<sup>193</sup> S. Palidda, (2000), pag. 171

New York, tanto che Bratton<sup>194</sup> è divenuto un consulente internazionale in materia di polizia urbana, mentre Giuliani è stato in lizza per la candidatura alla Casa Bianca nelle «primarie» per le elezioni americane del 2007. Con il trascorrere degli anni, tuttavia, si è fatta sempre più nutrita la schiera dei critici, appartenenti soprattutto agli ambienti scientifici. Diverse sono, infatti, le ragioni di contestazione. Innanzitutto, analizzando l'andamento degli indici di criminalità pubblicati dalla *National Crime Victimization Survey*<sup>195</sup> si può osservare come la disposizione discendente sia cominciata diversi anni prima dell'insediamento di Giuliani e sia proseguita a ritmi quasi costanti durante i due mandati<sup>196</sup>. Inoltre, tale diminuzione ha riguardato la nazione nel suo complesso, comprendendo anche le città impegnate in politiche di altro tipo e non soltanto repressive. A San Francisco, per esempio, dove dal 1995 è stata applicata una politica di orientamento professionale, di consulenza e assistenza sociale e sanitaria nei confronti dei giovani che avevano commesso reati, la criminalità violenta si è ridotta del trentatré per cento in quattro anni, contro il ventisei per cento di New York nello stesso periodo. E, mentre il numero delle incarcerazioni nella città della costa atlantica è aumentato di un terzo, in quella pacifica è risultato dimezzato<sup>197</sup>.

La strategia poliziesca non sembra, quindi, essere sufficiente a spiegare la minor incidenza del crimine secondo Wacquant<sup>198</sup>. Egli delinea, invece, sei fattori tra loro alternativi o, al massimo, complementari, per interpretare questa tendenza. La forte crescita economica di quegli anni, che ha ridotto la disoccupazione, dando lavoro a milioni di giovani prima condannati all'inattività o a traffici illeciti. L'assottigliamento del numero di giovani compresi nella fascia di età tra i diciotto e i ventiquattro anni, considerata più incline alla criminalità di strada. La sostituzione del *crack* con altri tipi

---

<sup>194</sup> William Bratton ha anche pubblicato, insieme a Peter Knobler un libro che illustra i concetti fondamentali della "Tolleranza zero" dal titolo *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, Random House, New York, 1998

<sup>195</sup> Bureau of Justice Statistics – National Crime Victimization Survey, (2002)

<sup>196</sup> J. Fagan, F. Zimring, J. Kim, (1998)

<sup>197</sup> L. Wacquant, (2000)

<sup>198</sup> L. Wacquant, (2002)

di stupefacenti, quali marijuana, eroina ed anfetaminici, il cui traffico genera meno violenza poiché non si svolge tanto attraverso scambi anonimi in luoghi pubblici, quanto piuttosto tramite reti interpersonali. L'effetto culturale di «apprendimento» dovuto al contatto con esperienze negative di parenti o amici, e fruito dai ragazzi nati dopo la metà degli anni Settanta del secolo scorso. La maggiore mobilitazione da parte di scuole, associazioni culturali e sportive, gruppi religiosi, gruppi di quartiere e altri enti di socializzazione, che ha accresciuto il controllo informale. Infine, i tassi di alcuni tipi di reati hanno raggiunto valori talmente anomali all'inizio degli anni Novanta da comportare una naturale tendenza alla contrazione. L'esplosione del traffico del *crack*, per esempio, non poteva avere caratteri permanenti<sup>199</sup>.

I tempi lunghi di un'analisi scientifica non coincidono però con quelli rapidissimi della politica e dei mass-media. Nonostante questa serie argomentata di interpretazioni sul riflusso della delinquenza negli Stati Uniti, la propaganda di Giuliani ha agito con maggior efficacia e, soprattutto, con più dinamismo, colmando la carenza di spiegazioni del fenomeno con le proprie argomentazioni sull'efficienza della repressione poliziesca. In seguito vi sono stati diversi tentativi a posteriori di corroborare scientificamente la strategia newyorkese con un'audace interpretazione della "*Broken Windows Theory*"<sup>200</sup>, già affrontata teoria criminologica risalente ai primi anni Ottanta. Tuttavia, tali tentativi sembrerebbero soltanto una pretesa di razionalizzazione scientifica di un risultato, comunque, reale. Il paradigma dei «vetri spaccati» ha, nelle parole degli stessi ideatori, la semplice valenza di una metafora, e non presumerebbe l'adozione di severe azioni di polizia contro qualsiasi forma di degrado. Piuttosto la politica di Giuliani potrebbe essere considerata un'estensione di una conoscenza acquisita «sul campo» dagli stessi agenti di polizia, che consiste nell'aumentare le «pressioni» e le insistenze nei

---

<sup>199</sup> L. Wacquant, (2002)

<sup>200</sup> J. Q. Wilson e G. L. Kelling, (1982)

confronti di un autore di reati minori per dissuaderlo dal continuare o convincerlo a cambiare zona<sup>201</sup>.

Nemmeno Eck e Maguire<sup>202</sup> nelle loro considerazioni sulla riduzione dei delitti violenti negli Stati Uniti attribuiscono particolari meriti ai dispositivi repressivi, considerandoli anzi come le spiegazioni meno plausibili.

Le valutazioni perplesse di numerosi studiosi non sono finora riuscite, tutto sommato, ad intaccare sostanzialmente la popolarità di Giuliani e del suo approccio ai problemi della criminalità. Tant'è che, dalla fine degli anni Novanta, il principio della "Tolleranza Zero" ha iniziato ad essere «esportato» fuori dai confini nazionali e a fungere da modello per diversi governi di altri Stati, soprattutto nel continente europeo.

## **5. Il ruolo delle forze dell'ordine e delle polizie**

Già in base alle sue origini, dal greco *politeia* e dal latino *politia*, il termine «polizia» si riferiva al complesso generale delle attività tutelari dello Stato. Ma in epoca moderna quest'istituzione sembra aver messo in «secondo piano» tali connotazioni di tipo prevalentemente sociale e di ordine pubblico, per diventare una vera e propria branca «armata» della pubblica amministrazione, specializzata nelle attività di repressione<sup>203</sup>. Le forze di polizia possono indubbiamente definirsi vincolate alla forma stessa dello Stato-Nazione fin dalla sua nascita. Infatti, secondo Bobbio, il potere politico negli stati moderni si fonda proprio sul possesso degli strumenti attraverso i quali si esercita la forza fisica, ovvero il potere coercitivo<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> J. Maple, (2000), *"The Crime Fighter: How You Can Make Your Community Crime-Free"*, Bantam Doubleday Dell Pub, New York, in L. Wacquant, (2002)

<sup>202</sup> J.E. Eck e E.R. Meguire, (2000), *"Have changes in policing Reduced Violent Crime?"*, in Blumstein, *"The Crime Drop in America"*, Cambridge University Press, New York, citato in L. Wacquant (2002)

<sup>203</sup> S. Palidda, (2000)

<sup>204</sup> Dalla definizione alla voce «politica» del *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino

teso al mantenimento dell'ordine sociale e della sicurezza pubblica, anche in virtù del «patto Hobbesiano» già citato nel secondo capitolo<sup>205</sup>.

Ma si è visto in precedenza come questo vincolo non goda più del medesimo vigore nella società contemporanea. Anzi, già nella fase successiva alla rivoluzione industriale c'era chi sosteneva che la popolazione urbana non potesse più essere controllata, disciplinata e regolamentata come nelle società pre-moderne, soltanto attraverso la minaccia e l'uso della violenza legittima<sup>206</sup>. A riprova di ciò nel lontano 1829 risulta che Sir Robert Peel si impegnò per promuovere in Inghilterra la creazione di una polizia capace di limitare l'utilizzo della forza generalizzata, delegando tale funzione esclusivamente ad un settore di «specialisti». Questa sorta di regressione dell'utilizzo della violenza legittima (se letta con gli occhi di quei tempi) è stata interpretata da Bittner come il frutto di un'evoluzione morale basata fundamentalmente sulla nuova visione teleologica del progresso<sup>207</sup>. Pur senza comportare clamorosi sconvolgimenti nell'organizzazione delle forze di polizia questo innovativo percorso sembra aver comunque contribuito a far sì che l'esercizio del potere dello Stato iniziasse sempre più a basarsi sul consenso dei governati piuttosto che sulla forza coattiva. Tuttavia, le successive Guerre Mondiali e gli aspri conflitti sociali degli anni Sessanta hanno tuttavia parzialmente minato questo processo di trasformazione culturale non permettendone uno sviluppo lineare e rendendolo ancora attualmente oggetto di riflessioni e discussioni.

Ma oggi ancor più la «crisi» degli stati nazionali, principalmente innescata dall'ampio e dibattuto fenomeno della «globalizzazione», comporta, come rileva Bauman, dei pesanti riflessi all'interno dei loro stessi apparati fondamentali a livello istituzionale, ovvero quello economico, quello culturale, e anche quello «militare»<sup>208</sup>. E se a ciò si aggiungono le recenti ondate di domanda di sicurezza provenienti da cittadini sempre più

---

<sup>205</sup> Si veda il secondo capitolo

<sup>206</sup> S. Palidda, (2000)

<sup>207</sup> E. Bittner, (1990)

<sup>208</sup> La globalizzazione viene interpretata come la causa principale della crisi dello Stato nazione. Essa infatti agisce a livello economico, militare e culturale, ossia sulle tre colonne che, a suo parere, danno legittimità ad uno Stato, Z. Bauman, (2001a)

disorientati da paure e incertezze nella complessità della società contemporanea, si comprende quanto cruciale possa divenire il ruolo di chi viene direttamente investito di tali funzioni.

Due sembrano, quindi, essere le «sfide» in termini sostanziali a cui le forze di polizia sono costrette a fare fronte nell'attualità: da un lato la profonda modifica della «domanda di sicurezza», dall'altro le nuove dinamiche nei contesti di riferimento territoriali. Per il primo aspetto, se rispondere alle istanze della popolazione riguardanti episodi delinquenti è un compito chiaro, preciso e per certi versi consolidato, far fronte a problemi sociali, paure e preoccupazioni generalizzate è una prova, invece, piuttosto ardua, dai destini molto incerti e che richiede adeguati livelli di conoscenza. Secondariamente, se il concetto territoriale ha costituito un riferimento preciso ed ineluttabile per questi organi fino a qualche tempo fa, la modifica degli assetti geopolitici con la comparsa di «macro-spazi» di tipo sovrastatale su scala planetaria ha aperto una profonda riflessione e, in alcuni casi, una vera e propria riorganizzazione di ruoli e competenze degli agenti. In molti Paesi dell'Unione Europea, ad esempio, vi è in tal senso una situazione ancora fortemente dinamica, frutto di un ampio confronto sui meccanismi operativi e di controllo<sup>209</sup>. Considerando un'altra prospettiva, però, si assiste parallelamente a quest'allargamento del «bacino di riferimento» ad una maggiore pressione anche a livello «micro-spaziale» derivante dalle sempre più energiche istanze securitarie provenienti dal «basso», dai cittadini e a cui, come si è visto anche nei capitoli precedenti, sembra essere più utile ed efficace fornire una risposta diretta, di tipo locale. Dunque, si crea paradossalmente una tensione tra tendenze globalistiche da una parte e localistiche dall'altra, che coinvolgono i vari corpi di polizia degli Stati e accendono un ampio dibattito politico sulle scelte e sulle risposte più adeguate.

---

<sup>209</sup> In particolare il riferimento è rivolto alla creazione di nuove forze di polizia transnazionali, nonché all'accentuata cooperazione in campo internazionale tra gli addetti al settore

Il risultato di queste evoluzioni è stato finora sicuramente una profonda modifica di quella *forma mentis* che per diversi decenni aveva guidato principi e azioni delle forze dell'ordine, nonché una lenta ma progressiva perdita del monopolio statale su alcuni ambiti della sicurezza. Se una delle risposte più comuni è stata un'intensificazione del controllo del territorio tramite presidi e presenza capillare della polizia, dall'altro si sta innegabilmente assistendo in questo settore, come in molti altri, ad un processo di devoluzione di compiti e sistematizzazione degli interventi con gli altri attori sociali impegnati su problematiche affini: Enti e Polizie Locali, servizi sociali, scuole, ecc. E forse per organismi caratterizzati da organizzazioni gerarchiche e rituali la sfida principale oggi è rappresentata proprio dalla capacità ad adeguarsi ai sempre più rapidi e burrascosi cambiamenti della società e alle innovazioni che ne conseguono. La sensazione attuale è che nel quadro internazionale e nei confronti di gravi problemi quali terrorismo, traffici illegali, migrazioni clandestine, criminalità organizzata, ecc. prevalgano generalmente le strategie di tipo meramente repressivo, basti pensare ai gravi conflitti tutt'ora in corso scaturiti in seguito, ma non per forza come conseguenza, agli attentati dell'undici settembre 2001 alle Torri Gemelle di New York. Nei contesti locali, invece, sembrano coesistere approcci polizieschi «duri», come la cosiddetta «tolleranza zero», e approcci più «morbidi», come le polizie di comunità e prossimità, già descritti poco sopra.

## **6. La nuova prevenzione integrata**

Negli ultimi anni sta trovando ampia diffusione e successo un approccio alle politiche di sicurezza definito dall'espressione «integrato». Tale strategia non presenta caratteri di grande innovatività rispetto ai contenuti delle politiche stesse, bensì riguardo alla metodologia di implementazione.

Il concetto fondamentale è la capacità di mettere «a sistema» le soluzioni fino ad oggi conosciute, dalla giustizia penale fino alle forme preventive di più recente scoperta. In altri termini sono ricomprese tutte le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche nazionali di contrasto della criminalità e di ordine pubblico. Secondo Savona, l'equilibrio sta nel rendere selettiva la formula tradizionale della pena. Il ricorso al carcere, infatti, può avere senso soltanto quando questo si giustifica in relazione alla pericolosità del reo o alla recidività dei suoi comportamenti <sup>210</sup>. Altrimenti ha più senso ragionare in termini «alternativi», prediligendo dunque interventi di recupero di tipo psicologico e sociale soprattutto per i soggetti per i quali la reclusione non è in grado di asserire alla funzione deterrente. Oggi dopo aver assimilato, più o meno ampiamente, i principi dei «sistemi integrati di sicurezza urbana»<sup>211</sup> inizia a diffondersi l'idea di una vera e propria "prevenzione integrata"<sup>212</sup>.

Questo modello nasce spesso su presupposti empirici, fondando i propri capisaldi sui vari teoremi legati alle diverse forme di intervento fin qui esplicitati, e realizzandosi spesso come il frutto della combinazione tra azione politica e ricerca. Solitamente il successo di questo approccio avviene dove all'amministrazione pubblica sono affiancate opportune strutture per l'analisi scientifica, capaci di studiare, valutare e monitorare i problemi con tecniche e metodi adeguati, seppur in un'ottica spiccatamente pragmatica. "Abbandonata la speranza che la sanzione penale eserciti una funzione deterrente, vale la pena di ragionare su quei settore nei quali la prevenzione può produrre risultati efficaci a costi inferiori..."<sup>213</sup>. Il riferimento specifico va in questo senso alla prevenzione psicologico-sociale e a quella situazionale. Considerando i comportamenti delittuosi come risultato di predisposizione e opportunità, può essere utile provare a modificare la prima fin tanto che è possibile, e successivamente

---

<sup>210</sup> E.U. Savona, (1994)

<sup>211</sup> Citati in numerosi provvedimenti anche legislativi. Si veda per il caso italiano ad esempio l'Emilia Romagna, la Toscana, la Campania, il Piemonte, ecc.

<sup>212</sup> E.U. Savona, (1994), p. 276

<sup>213</sup> Idem, p. 277

dedicarsi alla seconda. Se quest'ultima strategia risulta ampiamente diffusa seguita, la prima, invece, necessiterebbe di ulteriori approfondimenti da un lato, e di più ampie applicazione dall'altro. Si sa, per esempio, dalle teorie evolutive<sup>214</sup> che l'aggressività si sviluppa prevalentemente nell'infanzia tra i 18 e i 42 mesi di vita, pertanto potrebbe valere la pena incidere ed intervenire maggiormente su questo *target*, ovviamente nel suo contesto familiare, scolastico e sociale in maniera diffusa, ma con particolare attenzione ove si evidenzino delle problematiche oggettive.

Ma per arrivare a risultati simili sarebbero, quindi, indispensabili ancora molti cambiamenti nell'approccio alla problematica della sicurezza. Innanzitutto si dovrebbe maturare un cambiamento culturale di operatori e istituzioni che ancora oggi faticano ad accettare la perdita della centralità del sistema giudiziario nella prevenzione. Secondariamente potrebbe risultare molto utile sviluppare nella ricerca criminologica gli aspetti sociologici, spesso trascurati rispetto a quelli psicologico-giurisprudenziali. Infine, risulta sempre più indispensabile in questo settore, come in molti altri, ragionare in termini «di rete», favorendo sinergie tra le varie istituzioni, enti pubblici a diversi livelli, operatori, forze dell'ordine, mondo accademico, e quanti hanno contatto con più o meno diretto con la fenomenologia in questione, intesa nei suoi termini più ampi.

---

<sup>214</sup> R.E. Tremblay, (2003)

## **- CAPITOLO 4 -**

# **IL GOVERNO DELLA SICUREZZA DAL LOCALE AL GLOBALE**

E' ormai riconosciuto come quello della sicurezza sia un problema di ordine globale, comune alla maggior parte dei Paesi del mondo. La ristrutturazione dei sistemi di governo tradizionali coinvolge gli apparati a tutti i livelli, sia quelli più prossimi ai cittadini, sia quelli di più vasta scala, comprendendo, oltre agli Stati centrali, anche le organizzazioni e le istituzioni sovranazionali. Vista la natura dei problemi della sicurezza in generale e le riflessioni fin qui affrontate, risulta interessante comprendere quale possa essere il ruolo di questi ultimi e il loro spazio operativo.

L'O.N.U. (Organizzazione delle Nazioni Unite) ha avviato un'esperienza molto precoce sulla problematica, affrontandola nei suoi vari aspetti partendo ovviamente da una prospettiva internazionale. Già alla fine degli anni Sessanta prese vita un istituto con sede in Italia, preposto ad affrontare il problema della delinquenza nella sua accezione più generale. Da allora l'incessante attività si è estesa a diversi campi, seguendo l'evoluzione politica e scientifica della materia.

L'Unione Europea, in quest'analisi, interessa ancor più intensamente, per il suo ruolo spesso diretto esercitato anche nei contesti nazionali. Se fino a pochi anni fa l'approccio sembrava ambiguo e titubante, oggi il fenomeno

suscita notevoli attenzioni. Il primo passo vero e proprio verso un coinvolgimento attivo e diretto dell'istituzione comunitaria nelle questioni legate alla sicurezza urbana fu sancito nel Trattato di Amsterdam del 1997. Anche se il reale punto di svolta, può essere meglio individuato nel Consiglio Europeo riunitosi nell'ottobre del 1999 a Tampere, che si concluse collocando ufficialmente in cima alla sua «agenda politica» il tema della sicurezza, ma soprattutto incluse in questo il principio della prevenzione. Da lì in poi un numero crescente di azioni venne promosso, coadiuvato anche da alcuni strumenti finanziari *ad hoc*, che hanno garantito sostegno a diversi progetti di carattere più o meno locale alla continua ricerca di una metodologia comune, della possibilità di confronto tra i diversi sistemi nazionali e statistici, di rinnovamento dei corpi e del ruolo delle polizie, tutto con il fine ultimo di definire una «strategia europea per la sicurezza», un traguardo che non può certo ancora definirsi raggiunto.

## ***1. La sfida globale delle Nazioni Unite alla criminalità***

Nello scenario internazionale sono diverse le realtà che oggi si occupano del problema della sicurezza urbana. Tra quelle di carattere «governativo», in particolare, un'esperienza merita una particolare attenzione per la sua storia straordinariamente antesignana.

Era l'8 agosto 1967 quando Maha Thray Sithu U Thant<sup>215</sup>, segretario dell'O.N.U. (Organizzazione delle Nazioni Unite), pubblicò il comunicato ST/SGB/134 mediante il quale veniva istituito l'U.N.I.S.D.R.I. (*United Nations Social Defense Research Institute*) con l'incarico di sviluppare nuove conoscenze e applicazioni nelle politiche per il controllo della delinquenza giovanile e della criminalità in età adulta. Il 15 gennaio 1968

---

<sup>215</sup> Maha Thray Sithu U Thant, di origini Birmane, ricoprì il ruolo di Segretario Generale dal novembre 1961 al dicembre del 1971

fu firmato un accordo con il governo italiano per istituire il «quartier generale» del nascente Istituto a Roma, che portò all'inaugurazione formale e all'avvio delle attività nel mese di aprile dell'anno successivo<sup>216</sup>. Per sua stessa natura, gli indirizzi di questo Ente furono fin da subito rivolti alla ricerca, alla formazione, alla cooperazione tecnica e alla diffusione della cultura della prevenzione del crimine, della giustizia e dei diritti umani. Le attività, sia di livello internazionale che condotte nei singoli Paesi, hanno portato all'organizzazione di numerose indagini, analisi e incontri, ad intensi dibattiti scientifici e alla pubblicazione di importanti documenti, nel costante tentativo di individuare modelli e approcci globali, tanto teorici quanto pratici, al problema della devianza. Sullo scenario mondiale le attività si sono concentrate sulla lotta al crimine organizzato, al terrorismo, al *peace building*, alla corruzione, alle nuove forme di criminalità e alla giustizia minorile, mantenendo sempre un approccio multidisciplinare combinando il rafforzamento delle istituzioni giudiziarie nazionali con lo sviluppo di azioni sociali, di sensibilizzazione e coinvolgimento della società civile. Particolare attenzione è stata da sempre posta all'assistenza delle vittime di reato, in particolare per i gruppi più deboli come donne e bambini. A livello nazionale i progetti si sono generalmente concentrati sulla formazione e sul *capacity building* promuovendo il più possibile l'adozione e la diffusione di standard internazionali e, più in generale, lo stato di diritto.

Il 24 maggio 1989 la risoluzione n. 1989/56 l'ECOSOC (*Economic and Social Council*), uno degli organi dell'O.N.U., ha «ribattezzato» l'Istituto con l'attuale nome U.N.I.C.R.I. (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*), mantenendone sostanzialmente compiti e ruoli. Mentre, a circa un anno di distanza, la stessa sede dell'Ente è stata trasferita a Torino presso il *campus* che ospita anche il *Training Centre of the International Labour Organization* (ILO) e il *United System Staff College* (UISSC).

---

<sup>216</sup> Dal sito ufficiale: <http://www.unicri.it>

Tra le novità principali degli ultimi anni sono state realizzate alcune ampie ed importanti analisi quantitative internazionali di vittimizzazione (*International Crime Victims Survey*)<sup>217</sup> comprendenti nel complesso e in tempi diversi circa settanta Nazioni e promosse inizialmente dai Paesi Bassi. Oltre a ciò, comunque, gli obiettivi generali rimangono su ogni fronte ancorati ad alcuni punti chiave: la comprensione dei problemi collegati alla criminalità, l'ottimizzazione dei sistemi di giustizia, lo sviluppo e all'applicazione di strumenti standard internazionali e la facilitazione della cooperazione internazionale delle autorità giudiziarie.

## ***2. L'Unione Europea: uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza***

Per diversi anni le attenzioni delle istituzioni comunitarie, al pari di quelle internazionali in genere, si sono concentrate in maniera quasi esclusiva sullo specifico e grave problema della criminalità di tipo «organizzato». Questo, per logica, risultava essere il campo di intervento più importante per la nascente Unione, da un lato alla luce delle trasformazioni che il processo di costruzione di uno spazio comune europeo stava apportando sulle dogane, dall'altro ai connotati sovranazionali delle reti malavitose, tradizionalmente dedite a traffici e azioni illegali ad ampio raggio. È stato, invece, problematico pensare a politiche comuni in quell'ambito molto "fluido" che va dalla funzione preventiva della norma e dalla stessa presenza sul rispettivo territorio delle forze di polizia, alle azioni integrate sviluppate a livello locale tra attori diversi (prefetti, corpi di polizia, amministratori, società civile), su cui è facilmente invocabile il vincolo del principio di sussidiarietà. A ciò si accompagnano, inoltre, le difficoltà

---

<sup>217</sup> Avviata per la prima volta nel 1989, per iniziativa del Ministero della Giustizia dei Paesi Bassi, per «misurare l'impatto della delinquenza e altri aspetti correlati in un alto numero di paesi europei» e successivamente ripetuta anche in contesti nazionali diversi; J.J.M. Van Dijk, P. Mayhew, (1993)

legate alla frequente riluttanza dei paesi membri, e quindi del Consiglio, ad aprirsi con più coraggio ad un possibile ruolo della Commissione Europea, eventualmente attraverso iniziative sperimentali, in relazione alle azioni attuabili a livello europeo.

E' nel 1985 che emergono i primi tiepidi segnali di cambiamento della situazione politica nel settore. Alla ventesima sessione della C.L.R.A.E.<sup>218</sup> (Conferenza Europea Permanente dei Poteri Locali e Regionali) fu, infatti, discusso per la prima volta l'argomento della sicurezza nelle città europee. Grazie ad un importante impulso da parte del governo francese, coinciso anche con la filosofia di fondo della discussione, ne derivò la risoluzione n. 163 "*On security in European Towns*"<sup>219</sup>, con cui si esponeva formalmente all'*European Council*, ma anche ai governi nazionali, alcune osservazioni. Al Consiglio si proponeva da una parte di coinvolgere tale Conferenza nel processo di costituzione di una "Associazione europea per la prevenzione della criminalità", dall'altra di incentivare le polizie internazionali, quali l'Interpol per esempio, così come gli organi giudiziari interni, allo sviluppo di forme di cooperazione nelle azioni di contrasto al crimine. Ai singoli governi nazionali, invece, si richiedeva una serie molto nutrita e straordinariamente attuale di impegni, qui di seguito elencati in estrema sintesi:

- la costruzione di alloggi popolari<sup>220</sup> a misura d'uomo, tali da non poter diventare una delle cause di comportamenti devianti;

---

<sup>218</sup> La Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa è un organo consultivo del Consiglio d'Europa, Tale organo è stato sostituito nel 1994 dal "Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE)". Oltre ad essere portavoce degli interessi delle regioni e dei comuni d'Europa, esso:

- costituisce uno spazio privilegiato di dialogo, entro il quale i rappresentanti dei poteri locali e regionali hanno la possibilità di dibattere problemi comuni, di confrontare le rispettive esperienze e di esprimere i propri punti di vista presso i governi;
- consiglia il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa su tutti gli aspetti legati alla politica locale e regionale;
- organizza audizioni e convegni a livello locale e regionale per suscitare l'interesse del vasto pubblico, il cui coinvolgimento è essenziale per instaurare un'autentica democrazia;
- elabora regolarmente dei rapporti, paese per paese, sulla situazione della democrazia locale e regionale in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e nei paesi candidati all'adesione, conformemente alla Risoluzione Statutaria (2000) 1 del Comitato dei Ministri e controlla l'applicazione dei principi contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale. Fonte: [http://www.coe.int/T/Congress/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp)

<sup>219</sup> C.L.R.A.E. - Risoluzione n. 163 (1985), discussa e adottata il 16 ottobre 1985 dall'assemblea plenaria.

<sup>220</sup> Ovvero quello che a quel tempo veniva chiamato così e che oggi invece si riscontra generalmente con i termini di «edilizia residenziale o agevolata».

- la prevenzione dei fenomeni di ghettizzazione attraverso la pianificazione urbanistica;
- l'incentivazione dei contatti e delle relazioni tra polizia ed enti territoriali, così come con i cittadini;
- il sostegno alle vittime di reati e il rafforzamento dei diritti;
- l'adozione di misure preventive rivolte principalmente ad alcuni gruppi «sensibili» quali i giovani, gli immigrati, le donne e gli anziani;
- la promozione di progetti educativi a favore delle aree urbane, soprattutto quelle più marginali e degradate;
- il miglioramento e lo snellimento delle pratiche giudiziali;
- il controllo severo della vendita e della detenzione di armi da fuoco;
- il contrasto all'importazione e al traffico della droga;
- la promozione di forme punitive alternative come i servizi alla comunità e la riabilitazione attraverso il lavoro;
- la cooperazione tra le varie forze di polizia presenti sul territorio e tra queste e gli altri servizi pubblici;
- lo stimolo nei confronti dei *mass-media* affinché questi possano veicolare informazioni utili e positive nei confronti della problematica;
- il coinvolgimento delle istituzioni periferiche nei processi decisionali dei governi centrali sulla materia.

Infine, anche alle istituzioni regionali e locali venivano invitate a prendere pienamente coscienza del fenomeno e ad impiegare tutte le misure conseguenti possibili. Riguardo a queste ultime, in particolare, la "Risoluzione" riportava in appendice un elenco di indicazioni molto puntuale. Quest'esperienza, per certi versi precoce, precedette di un anno esatto la risoluzione n. 180, trattante nello specifico il tema "*Urban Violence and Insecurity: the role of Local Policies*"<sup>221</sup> e discussa durante la ventunesima sessione della Conferenza Europea Permanente dei Poteri Locali e Regionali. Nel preambolo di tale documento si indicava, tra il resto, un'importante e nuova realtà: la "preoccupazione per l'aumento

---

<sup>221</sup> C.L.R.A.E. - Resolution n. 180 (1986), discussa e adottata il 26 marzo 1985 dal comitato plenario facente funzioni dell'assemblea.

della criminalità e per un crescente sentimento di insicurezza nelle città europee”, sostenendo la necessità di una decentralizzazione degli approcci e della pratiche sia preventive che correttive. Tra le richieste rivolte al Consiglio d’Europa figurano questa volta nel documento quelle di introdurre la questione della sicurezza urbana tra le attività dello stesso, di istituire programmi comunitari specifici con una dotazione finanziaria ed incoraggiare gli scambi di informazioni sulle politiche locali, di istituire una banca dati a livello comunitario sulle pratiche per la riduzione della criminalità e dell’insicurezza.

Nel 1992 venne approvato dalla stessa Conferenza riunita nell’annuale assemblea plenaria un’ulteriore documento precursore: la “European Urban Charter”<sup>222</sup>. All’interno di questo vasto documento uno dei tanti «temi» affrontati è stato proprio quello della “*urban security and crime prevention*”. L’assunto di partenza è la constatazione che la criminalità, e in particolare quella legata alla droga, è cresciuta nelle città europee al punto da divenire una delle maggiori preoccupazioni politiche e pubbliche della società urbana. Il diritto a vivere pienamente la città non può essere effettivo senza la garanzia della sicurezza e la riduzione delle preoccupazioni per la delinquenza diffusa. Conseguentemente a ciò la Carta prosegue enumerando una serie principi indispensabili per assicurare pace e vivibilità nei grandi centri:

- le politiche per la sicurezza dovrebbero per coerenza essere fondate sulla prevenzione, la garanzia del diritto e il supporto reciproco. Se la devianza ha un vasta serie di cause, le risposte ad essa devono per forza essere altrettanto ampie, coordinate e diversificate;
- a livello locale le politiche per la sicurezza devono basarsi su un sistema di statistiche e informazioni approfondito e aggiornato;
- la prevenzione della criminalità dovrebbe coinvolgere tutta la comunità. Tra le sue cause, infatti, spesso figura l’emarginazione sociale e la perdita dell’identità;

---

<sup>222</sup> Adottata ufficialmente il 18 marzo 1982 dall’assemblea plenaria del C.L.R.A.E. a Strasburgo.  
Fonte: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CHARTE/URBAINE&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679#P12\\_317](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CHARTE/URBAINE&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679#P12_317)

- le politiche per la sicurezza urbana dovrebbero prevedere una stretta collaborazione tra le forze di polizia e la comunità locale. Il dialogo tra questi attori risulta fondamentale per l'efficacia delle azioni intraprese;
- è necessario stabilire una serie di azioni e politiche contro il fenomeno della droga e garantirne l'applicazione;
- è essenziale stabilire dei programmi per evitare la recidiva e sviluppare forme alternative all'incarcerazione. La prigione, infatti, dovrebbe essere limitata ai reati più gravi;
- i programmi di sostegno alle vittime di reato devono essere una componente fondamentale della politiche. Questi strumenti, infatti, rappresentano un importante servizio «morale» per la società e per l'integrazione dei colpevoli;
- la prevenzione della criminalità dovrebbe essere riconosciuta come priorità e, pertanto, necessita di adeguata copertura finanziaria.

Nonostante l'estrema lucidità di queste analisi e delle conseguenti indicazioni, questi documenti non hanno riscontrato immediatamente una concreta attenzione da parte degli organi comunitari. La stessa "Carta" appena descritta, tra l'altro, non ha nemmeno ottenuto il riconoscimento convenzionatorio.

È una risoluzione del Parlamento Europeo dell'anno successivo a lasciar intravedere uno spiraglio per una comprensione del fenomeno della delinquenza comune all'interno comunque del filone più classico della criminalità organizzata. La risoluzione adottata dal Parlamento il 16 dicembre 1993 e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. C 020<sup>223</sup> riporta:

*Il Parlamento Europeo,  
viste... (omissis)*

---

<sup>223</sup> Gazzetta ufficiale n. C 020 del 24/01/1994 pag. 0188 Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=202048:cs&lang=it&list=201995:cs,202048:cs,202051:cs,202107:cs,202095:cs,202113:cs,202105:cs,202109:cs,202083:cs,202082:cs,&pos=2&page=3&nbl=76&pgs=10&hwords=>

*1.ritiene che la prevenzione e la lotta contro la criminalità, conformemente al principio di sussidiarietà, debba svolgersi innanzitutto a livello locale (soprattutto nei grandi centri urbani), regionale e nazionale, ma che in alcuni settori, soprattutto in quello della criminalità organizzata, essa possa trovare un efficace sostegno nella cooperazione europea e in un opportuno scambio di esperienze;*

*2.ritiene che una politica comunitaria di prevenzione della criminalità debba poggiare, fra l'altro, sulle seguenti basi*

*a)conoscenza di dimensioni, forme e metodi della criminalità attuale e modalità di raccolta dei relativi dati,*

*b)conoscenza dei progetti di prevenzione e delle relative modalità di impostazione e valutazione;*

*c)formazione specifica delle forze di pubblica sicurezza e degli organi giudiziari in materia di cooperazione reciproca e con altre associazioni e organizzazioni in grado di fornire un apporto;*

*d)analisi esauriente dei fattori economici e sociali della criminalità comune e delle cause del fenomeno criminoso;*

*e)informazione ed educazione complete e costanti della popolazione, che deve ricevere indicazioni obiettive;*

*3.ritiene che occorra presentare proposte in sede comunitaria per far sì che l'amministrazione della giustizia nei confronti della criminalità comune assuma un volto più umano,*

*4.chiede la realizzazione a livello comunitario di un programma, dotato di mezzi adeguati, per il sostegno delle strategie comunali di lotta alla criminalità, mirante a favorire, accanto alle politiche urbane di lotta alla criminalità, una politica di reinserimento sociale degli ex delinquenti e politiche di assistenza alle vittime, nonché a promuovere l'istituzione e il funzionamento di un forum europeo avente fra l'altro il compito di elaborare i criteri fondamentali per l'azione contro la criminalità e di fungere da osservatorio*

*permanente dello sviluppo della criminalità nei grandi agglomerati urbani;*

*5.è convinto che la lotta alla criminalità organizzata possa contribuire ad arginare la criminalità comune tenuto conto degli intrecci fra esse esistenti;*

*6.richiama l'attenzione degli Stati membri sul fatto che la diversità delle loro norme giuridiche offre alle organizzazioni criminali, specialmente dopo l'apertura delle frontiere intracomunitarie, tutta una gamma di favorevoli opportunità d'azione, che i vantaggi del mercato interno comunitario vengono sfruttati dai criminali a fini fraudolenti e che pertanto è opportuno che gli Stati si impegnino a sopprimere progressivamente tali disparità;*

*7.chiede a tale riguardo alla Commissione di elaborare entro il marzo del 1994 una proposta che preveda l'armonizzazione delle norme del codice penale e di procedura penale per taluni tipi di reati qualificati come atti di criminalità comune ma che sono invece strettamente legati alla criminalità organizzata;*

*8.invita poi la Commissione a elaborare, entro il febbraio 1994, un rapporto che esamini in qual misura la cooperazione fra gli Stati membri a vari livelli - Convenzione di Schengen, Europol e altri - sia orientata in funzione della criminalità organizzata e valuti il grado di tutela della libertà personale dei cittadini della Comunità;*

*10.invita inoltre la Commissione a completare la direttiva 91/308/CEE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, prevedendo quanto prima misure ad hoc volte a impedire l'introduzione clandestina di denaro sporco nonché norme di diritto patrimoniale che stabiliscano l'immediata confisca dei proventi di attività illegali;*

*11.incarica la propria commissione competente di predisporre quanto prima una cooperazione di tipo continuativo con le commissioni competenti dei parlamenti degli Stati membri in materia di lotta alla criminalità, specialmente organizzata.*

Naturalmente la risoluzione non è di per sé un atto produttore effetti giuridicamente rilevanti, ma il suo valore politico è sicuramente significativo, anche perché pone un altro piccolo «segno» nell'agenda europea.

Nonostante le buone speranze però, il primo passo ufficiale verso un coinvolgimento attivo e diretto delle istituzioni comunitaria nelle questioni legate alla sicurezza urbana fu sancito ben quattro anni dopo, esattamente il 2 ottobre 1997, con il Trattato di Amsterdam<sup>224</sup>. In base ad esso, da allora in avanti, tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione all'articolo 1 lettera B figura quello di

*"...conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima."*<sup>225</sup>

Queste finalità dovranno, dunque, essere perseguite attraverso lo sviluppo di azioni comuni tra gli Stati membri e le loro forze polizia, nonché mediante una maggiore collaborazione tra gli organi giudiziari in genere. Senza alcun pregiudizio di potere finalmente la Comunità Europea avoca a sé un ruolo deciso e attivo e di coordinamento sulla materia.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Trattato nel maggio del 1999, il 15 e 16 ottobre il Consiglio Europeo ha tenuto a Tampere una riunione straordinaria per condividere concretamente la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea sancendone i capisaldi, riportati qui in calce:

---

<sup>224</sup> Entrato in vigore dal 1° maggio 1999

<sup>225</sup> <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-it.pdf>

1. Sin dall'inizio l'integrazione europea è stata saldamente basata su un comune impegno per la libertà ancorata ai diritti dell'uomo, alle istituzioni democratiche e allo stato di diritto. Questi valori comuni si sono rivelati necessari per garantire la pace e sviluppare la prosperità all'interno dell'Unione europea e saranno anche il fondamento per il suo allargamento.

2. L'Unione europea ha già posto in atto per i suoi cittadini i principali elementi di uno spazio comune di prosperità e pace: un mercato unico, un'unione economica e monetaria e la capacità di raccogliere le sfide politiche ed economiche mondiali. La sfida insita nel trattato di Amsterdam è ora quella di garantire che tale libertà, che comprende il diritto alla libera circolazione in tutta l'Unione, possa essere goduta in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti. Si tratta di un progetto che risponde alle preoccupazioni frequentemente espresse dai cittadini e che ha ripercussioni dirette sulla loro vita quotidiana.

3. Tale libertà non dovrebbe, tuttavia, essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione. La sua stessa esistenza serve da richiamo per molti altri che nel mondo non possono godere della libertà che i cittadini dell'Unione danno per scontata. Sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio. Ciò richiede a sua volta che l'Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando nel contempo l'esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati. Queste politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea.

4. L'obiettivo è un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà. Deve altresì essere messo a punto un approccio comune per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione.

*continua...*

*...continua*

*5. Per godere della libertà è necessario uno spazio autentico di giustizia, in cui i cittadini possano rivolgersi ai tribunali e alle autorità di qualsiasi Stato membro con la stessa facilità che nel loro. I criminali non devono poter sfruttare le differenze esistenti tra i sistemi giudiziari degli Stati membri. Le sentenze e le decisioni dovrebbero essere rispettate ed eseguite in tutta l'Unione, salvaguardando al tempo stesso la sicurezza giuridica di base per i cittadini in genere e per gli operatori economici. Gli ordinamenti giuridici degli Stati membri dovranno diventare maggiormente compatibili e convergenti.*

*6. Le persone hanno il diritto di esigere che l'Unione affronti la minaccia alla loro libertà e ai loro diritti giuridici costituita dalle forme più gravi di criminalità. Per opporsi a queste minacce occorre uno sforzo comune per prevenire e combattere il crimine e la criminalità organizzata nell'intera Unione. Si impone una mobilitazione congiunta di forze di polizia e strutture giudiziarie per garantire che i criminali non possano trovare nascondigli né occultare i proventi dei loro reati all'interno dell'Unione.*

*7. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dovrebbe basarsi sui principi di trasparenza e controllo democratico. Occorre sviluppare un dialogo franco con la società civile sugli obiettivi e i fondamenti di questo spazio per accrescere l'accettazione e il sostegno dei cittadini. Al fine di preservare la fiducia nelle autorità, è necessario elaborare norme comuni sulla loro integrità.*

*8. Il Consiglio europeo ritiene essenziale che in questi settori l'Unione sviluppi anche una capacità di agire e di essere riconosciuta come partner di rilievo sulla scena internazionale. Ciò richiede una stretta cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali, in particolare il Consiglio d'Europa, l'OSCE, l'OCSE e le Nazioni Unite.*

*9. Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione, in stretta collaborazione con il Parlamento europeo, a promuovere l'attuazione piena e immediata del trattato di Amsterdam ispirandosi al piano d'azione di Vienna, agli orientamenti politici illustrati in appresso e agli obiettivi concreti approvati in questa riunione di Tampere.*

Estratto dalle conclusioni ufficiali della Presidenza al summit di Tampere del 1999

Fonte: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)

In particolare la Parte C si concentra sulla “Lotta a livello dell’Unione contro la criminalità”, stabilendone per la prima volta ufficialmente i confini al di là dei tradizionali ambiti organizzati<sup>226</sup>. Al comma 40, infatti, si riporta:

*40. Il Consiglio europeo è profondamente impegnato a rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata e transnazionale. L'elevato livello di sicurezza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia presuppone un approccio efficace e globale nella lotta contro qualsiasi forma di criminalità. Si dovrebbe raggiungere l'obiettivo dell'elaborazione equilibrata di misure a livello di Unione contro la criminalità proteggendo nel contempo la libertà e i diritti giuridici delle persone e degli operatori economici.*

Prende, dunque, piede un impegno sempre più concreto sui temi della sicurezza, comprendendo gradualmente anche i suoi aspetti preventivi come si evince dai commi successivi:

*41. Il Consiglio europeo chiede di integrare gli aspetti relativi alla prevenzione della criminalità nelle azioni contro quest'ultima e di sviluppare ulteriormente i programmi nazionali di prevenzione della criminalità. A livello di politica estera e interna dell'Unione si dovrebbero individuare ed elaborare priorità comuni nella prevenzione della criminalità delle quali tener conto nel predisporre la nuova normativa.*

*42. Occorre sviluppare lo scambio delle "migliori prassi", rafforzare la rete delle autorità nazionali competenti per la prevenzione della criminalità e la cooperazione tra gli organismi nazionali impegnati in tale prevenzione, esaminando a tal fine la possibilità di un programma finanziato dalla Comunità. Le prime priorità per tale*

---

<sup>226</sup> Estratti dalle conclusioni ufficiali della Presidenza. Fonte: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)

*cooperazione potrebbero essere la criminalità giovanile e urbana e quella connessa alla droga.*

Un importante passaggio susseguente è costituito dalla Conferenza di Praia da Falésia<sup>227</sup> nei primi giorni di maggio del 2000, da cui si sviluppano ulteriori impulsi decisivi. Anche la Commissione Europea, infatti, sul modello del Parlamento e del Comitato delle regioni, riconosce ufficialmente l'importanza della dimensione urbana in una politica di prevenzione della criminalità e se ne fa concretamente carico attraverso una serie di iniziative. In virtù del regolamento (CE) n. 1260/1999 la Commissione si riserva in prima istanza, su proposta dello Stato membro, di includere delle zone urbane in difficoltà, ossia quelle che presentano un elevato tasso di criminalità e di delinquenza, nell'elenco delle regioni ammissibili all'Obiettivo 2. Inoltre, azioni rivolte alle simili aree urbane potranno essere integrate in programmi di più ampio respiro, realizzati sia nelle regioni ammissibili all'Obiettivo 1 che nelle regioni in cui si applica l'Obiettivo 2, facendo ricorso a politiche territoriali multisetoriali. Anche il programma "URBAN" che beneficia di finanziamenti del FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), avviato nel 1994 e rinnovato nel 1999, riflette questa volontà di promuovere le iniziative e azioni locali, in particolare nelle aree più degradate dei grandi agglomerati urbani, ma senza escludere i programmi innovativi realizzati su piccola scala. Oltre a ciò, si dà sostanzialmente il via libera al programma di incentivazione, di scambi, di formazione e di cooperazione nel settore della prevenzione della criminalità, che verrà presentato dalla Commissione con il nome di "Hyppocrates" e di cui si approfondirà nelle pagine seguenti. Infine, nello stesso ambito, viene approvata dalla Commissione una comunicazione al Consiglio ed al Parlamento Europeo avente per oggetto una "riflessione sugli orientamenti comuni" in ordine alla prevenzione della criminalità nell'Unione Europea. Tale atto tenta di determinare alcuni primi elementi

---

<sup>227</sup> Nota anche come la Conferenza dell'Algarve tenutasi il 4 e il 5 maggio 2001 sotto la presidenza di portoghese

per individuare ad una «strategia europea» sulla prevenzione, iniziando con un tentativo di definizione condivisa, ufficializzata con una risoluzione del Consiglio di cui si parla qui di seguito<sup>228</sup>:

*La prevenzione della criminalità include tutte le attività che contribuiscono a contenere o ridurre la criminalità come fenomeno sociale, sia in termini quantitativi che qualitativi, attraverso misure di cooperazione permanente e strutturata, oppure attraverso iniziative ad hoc. Tali attività fanno capo a tutti gli operatori che possono svolgere un ruolo preventivo: politici locali, servizi di polizia e sistema giudiziario, servizi sociali, sistema educativo, associazioni in senso ampio, imprese, enti creditizi e settore privato, ricercatori e scienziati, nonché il pubblico in generale attraverso i mezzi di comunicazione.*

Si tratta, ovviamente, di una descrizione piuttosto semplificativa, legata probabilmente al pensiero del momento storico, ancora molto lontana dai concetti più recenti della cosiddetta «nuova prevenzione»<sup>229</sup>.

Nel 2001 il Consiglio Europeo, su istanza proveniente in particolare dai governi francese e svedese, ma anche su indicazione della Commissione alla Conferenza di cui si è appena fatto cenno, ha istituito formalmente la "European Union Crime Prevention Network"<sup>230</sup>. Essa consiste in una rete territoriale costituita da una serie di punti di contatto designati dai singoli Stati membri, in misura non superiore a tre, tra cui almeno uno rappresentante l'autorità nazionale competente (Ministero della Giustizia o dell'Interno). A questo insieme possono partecipare altri operatori, quali Enti Locali, organizzazioni non governative e realtà associative impegnate nella causa nonché ricercatori o docenti universitari specializzati in tale settore. Tra i suoi compiti qui schematicamente riassunti vi sono<sup>231</sup>:

---

<sup>228</sup> Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:043:0010:0013:IT:PDF>

<sup>229</sup> M. Pavarini, (2001)

<sup>230</sup> Decisione del Consiglio d'Europa del 28 Maggio 2001 (2001/427/JHA),  
fonte: [http://www.eucpn.org/docs/L\\_15320010608en00010003.pdf](http://www.eucpn.org/docs/L_15320010608en00010003.pdf)

<sup>231</sup> Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:153:0001:0003:IT:PDF>

- la facilitazione della cooperazione, dei contatti e degli scambi d'informazioni e di esperienze tra gli Stati membri e tra organismi nazionali, nonché tra gli Stati membri e la Commissione, le altri componenti del Consiglio e gli altri gruppi di esperti e reti specializzate nella prevenzione della criminalità;
- la raccolta e l'analisi delle informazioni sulle azioni di prevenzione in corso, sulla loro valutazione e l'analisi delle migliori prassi, nonché i dati esistenti sulla criminalità e la sua evoluzione negli Stati membri, allo scopo di contribuire alla riflessione sulle future decisioni a livello nazionale ed europeo;
- l'individuazione e lo sviluppo dei principali settori di ricerca, formazione e valutazione nel campo della prevenzione della criminalità;
- l'organizzazione di conferenze, seminari, incontri e altre iniziative intese a far progredire e diffondere la riflessione su queste tematiche specifiche;
- l'organizzazione di attività che incentivano e favoriscono lo scambio di esperienze e migliori prassi;
- la promozione della cooperazione con i paesi candidati, i paesi terzi e gli organismi e le organizzazioni internazionali;
- la consulenza al Consiglio e alla Commissione, ove necessario e a loro richiesta, al fine di assisterli in merito a qualsiasi questione riguardante la prevenzione della criminalità;
- la redazione annuale di una relazione del suo programma di lavoro comprendente l'indicazione dei settori d'intervento per l'anno successivo da presentare al Consiglio, il quale, dopo aver proceduto ad una sua approvazione, la trasmette al Parlamento europeo.

Compatibilmente con le conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere, il *focus* dell'attenzione per l'E.U.C.P.N.<sup>232</sup> si concentra su:

---

<sup>232</sup> [www.eucpn.org](http://www.eucpn.org)

- la delinquenza giovanile, ovvero sui «fattori di rischio» come alcool, droga, disagio economico, emarginazione sociale, ecc., sulla collaborazione tra i servizi sociali e le polizie, sulle pratiche rieducative;
- la sicurezza urbana, ovvero sugli eventi che influenzano negativamente le vite e la serenità dei cittadini
- i problemi correlati alla droga, ovvero su un rafforzamento delle pratiche preventive sia di tipo legislativo che di tipo sociale

Il cinque novembre 2004 il Consiglio d'Europa ha adottato un nuovo importante strumento, il cosiddetto *The Hague Programme*, conosciuto anche come «Programma dell'Aia di rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione Europea»<sup>233</sup>. Tale programma, secondo quanto previsto, ha l'obiettivo di migliorare la capacità comune dell'Unione e dei suoi Stati membri di garantire i diritti fondamentali, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia per fornire protezione alle persone che ne hanno bisogno ai sensi della convenzione di Ginevra sui rifugiati e di altri trattati internazionali, regolare i flussi migratori e controllare le frontiere esterne dell'Unione, combattere la criminalità organizzata transfrontaliera e reprimere la minaccia del terrorismo, realizzare il potenziale dell'Europol e dell'Eurojust, proseguire nel riconoscimento reciproco delle decisioni e degli atti giudiziari in materia sia civile che penale ed eliminare gli ostacoli giuridici e giudiziari nelle controversie in materia civile e di diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere. Si tratta di un obiettivo che deve essere raggiunto nell'interesse dei cittadini europei sviluppando un regime comune in materia di asilo e migliorando l'accesso ai mezzi di ricorso giurisdizionali, la cooperazione pratica di polizia e giudiziaria, il ravvicinamento delle disposizioni legislative e lo sviluppo di politiche comuni. Tra i numerosi

---

<sup>233</sup> Gazzetta ufficiale n. C 053 del 03/03/2005 pagg. 1-14  
 fonte: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG0303\(01\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG0303(01):IT:HTML)

orientamenti proposti prendiamo esclusivamente quelli riguardanti la sicurezza. Al Titolo 2 "Rafforzamento della Sicurezza" si prevede:

- un approccio innovativo nei confronti dello scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge. Il fatto che le informazioni attraversino le frontiere non dovrebbe più, di per sé, essere rilevante.
- che le attività degli Stati membri, ai fini di un'efficace prevenzione e lotta al terrorismo nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, non devono essere confinate al mantenimento della propria sicurezza ma devono concentrarsi anche sulla sicurezza dell'Unione nel suo complesso
- che per lottare efficacemente contro la criminalità organizzata transfrontaliera, altre forme gravi di criminalità e il terrorismo, è necessario intensificare la cooperazione pratica tra la polizia e le autorità doganali degli Stati membri e l'Europol e utilizzare meglio gli strumenti già esistenti in questo campo;
- che la prevenzione della criminalità è una parte indispensabile del lavoro volto a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'Unione ha quindi bisogno di uno strumento efficace per sostenere gli sforzi degli Stati membri intesi a prevenire la criminalità. A tal fine, si dovrebbe professionalizzare e rafforzare la rete europea di prevenzione della criminalità. Dato che il settore della prevenzione ha una portata molto ampia, è essenziale concentrarsi sulle misure e le priorità che giovano maggiormente agli Stati membri. La rete europea di prevenzione della criminalità dovrebbe fornire competenze e conoscenze al Consiglio e alla Commissione nell'elaborare politiche efficaci di prevenzione della criminalità.

Inoltre, lo stesso Consiglio per mezzo di tale documento ha affidato ufficialmente alla Commissione in compito di redigere un «piano d'azione» per l'implementazione dei contenuti sopraccitati. Nel 2005, dunque, la Commissione provvede a stilare questo piano contenente, da una parte una serie dettagliata di misure e azioni concrete, e dall'altra un calendario

per stabilirne la temporalizzazione tra il 2005 e il 2010. Questo piano, tuttora in corso, identifica, tra le altre cose, dieci aree di intervento prioritarie sulle quali concentrare progetti e investimenti<sup>234</sup>:

1. Rispetto e promozione attiva dei diritti fondamentali
2. Politiche in materia di migrazioni
3. Integrazione dei cittadini di Paesi terzi
4. Regime comune europeo in materia di asilo
5. Gestione delle frontiere, interne ed esterne, e politica dei visti
6. Condivisione d'informazioni fra le autorità di tutela dell'ordine pubblico e le autorità giudiziarie mantenendo il giusto equilibrio fra la tutela della vita privata e la sicurezza
7. Lotta contro il terrorismo
8. Prevenzione e lotta alla criminalità, organizzata e non
9. Cooperazione di polizia e dogane
10. Cooperazione giudiziaria in materia civile e penale

Il Programma dell'Aia e il suo «piano d'azione» sono stati, infine, dotati di un bagaglio finanziario, attraverso alcuni programmi quadro inseriti nell'agenda del settore *Justice and Home Affairs* della Commissione, che verranno approfonditi nel prossimo paragrafo.

### **3. La programmazione comunitaria**

Come si è visto, l'impegno dell'Unione Europea rispetto ai temi dell'insicurezza è relativamente recente. Parallelamente all'azione politica e legislativa sono stati gradualmente implementati alcuni strumenti capaci di sostenere le iniziative nei confronti di tale problematica, considerandone la molteplicità di sfaccettature. Nel seguente paragrafo verranno trattati,

---

<sup>234</sup> Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione Europea  
Fonte : [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/action\\_plan\\_jai\\_207\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/action_plan_jai_207_it.pdf)

in maniera sintetica, i principali programmi sviluppati fino ad oggi, seguendo un ordine cronologico e ponendo una particolare attenzione nei confronti di quelli più direttamente connessi con l'oggetto del presente lavoro.

Il Consiglio ha adottato i primi fondi programmatici, mediamente di durata quadriennale, alla fine del 1996, includendoli, quindi, nella programmazione 1996-2000.

▪ **GROTIUS**<sup>235</sup>

Il 28 ottobre 1996 il Consiglio adotta una azione comune, in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione Europea, che istituisce un programma di incoraggiamento e di scambi destinato agli operatori della giustizia. Il programma prevedeva azioni nei seguenti settori:

- formazione,
- scambi e tirocini,
- organizzazioni di incontri,
- studi e ricerche,
- diffusione delle informazioni.

▪ **STOP**<sup>236</sup>

Il programma STOP è stato istituito dall'azione comune del Consiglio del 29 novembre 1996. Il suo fine era quello di contribuire alla prevenzione e alla lotta contro la tratta degli esseri umani e tutte le forme di sfruttamento sessuale dei bambini, compresa la pornografia infantile e le violenze che vi sono legate, nonché ad assistere le vittime di tali attività criminali. Il programma, nel particolare, mirava a:

- sviluppare, dare attuazione e valutare una politica europea in questo settore;

---

<sup>235</sup> Gazzetta ufficiale n. L 287 del 08/11/1996 pagg. 3-6

<sup>236</sup> Gazzetta ufficiale n. C 376 del 11/12/1997 pagg. 23-27

- promuovere e rafforzare la creazione di reti e le misure di cooperazione pratica, quali lo scambio e la divulgazione di informazioni, le esperienze e le buone prassi, il miglioramento e l'adeguamento delle attività di formazione, nonché la ricerca scientifica e tecnica;
- prestare particolare attenzione alla partecipazione, alle azioni condotte nell'ambito di questo programma, di organismi pubblici o privati, istituzioni o organizzazioni interessate dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea;
- incoraggiare il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni regionali e internazionali.

▪ **OISIN**<sup>237</sup>

Il 20 dicembre 1996 il Consiglio dei ministri dell'Unione europea ha adottato il programma "Oisin", destinato a sviluppare e intensificare la cooperazione tra le forze di polizia, i servizi doganali e le altre autorità degli Stati membri incaricate dell'applicazione della legge, nonché a consentire a tali autorità di conoscere meglio i metodi di lavoro dei loro omologhi in altri Stati membri. Al suo interno erano previste le seguenti categorie di azioni:

- formazione (formazione linguistica compresa);
- scambi di personale e di competenze operative specializzate;
- attività di ricerca, studi di fattibilità operativa e valutazione;
- scambi di informazioni.

▪ **ODYSSEUS**<sup>238</sup>

Il 19 marzo 1998 il Consiglio, ha istituito un programma di formazione, di scambi e di cooperazione nei settori delle politiche dell'asilo, dell'immigrazione e dell'attraversamento delle frontiere

---

<sup>237</sup> Gazzetta ufficiale n. L 007 del 10/01/1997 pagg. 5-8

<sup>238</sup> Gazzetta ufficiale n. L 099 del 31/03/1998 pagg. 2-7

esterne e di sicurezza dei documenti d'identità. L'obiettivo generale del programma "Odysseus" era di ampliare e di rafforzare, grazie ad una programmazione pluriennale, le forme di collaborazione già in atto in materia, nonché la cooperazione in questi stessi settori con gli Stati candidati all'adesione.

▪ **FALCONE**<sup>239</sup>

Il 19 marzo 1998 il Consiglio, ha costituito un programma denominato "Falcone" inteso a promuovere iniziative coordinate di scambi, di formazione e di cooperazione, e destinato alle persone responsabili della lotta contro la criminalità organizzata. Il suo fine era quello di attuare e seguire con maggiore facilità il piano d'azione contro tale tipologia di criminalità.

Nello specifico le azioni previste riguardavano:

- formazione;
- progetti comuni destinati a migliorare le competenze e i metodi operativi per quanto riguarda la cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata;
- programmi di tirocini, organizzazione di incontri e di seminari;
- attività di ricerca, studi specializzati compresi quelli di fattibilità operativa e di valutazione;
- diffusione e scambio di informazioni;

▪ **ROBERT SCHUMAN**<sup>240</sup>

Il programma d'azione "Robert Schumann" è stato istituito il 22 giugno 1998 con decisione comune del Parlamento Europeo e del Consiglio (n.1496/98/CE) per una maggiore sensibilizzazione degli operatori del diritto al diritto comunitario.

---

<sup>239</sup> Gazzetta ufficiale n. L 99 del 31/3/1998, pagg. 8-12

<sup>240</sup> Gazzetta ufficiale n. L 196 del 14/7/1998, pagg. 24-27

La successiva programmazione 2000-2003 ha confermato e rinnovato i programmi di maggior successo senza modificarne la sostanza. Tra questi: GROTIUS II (suddiviso però in due parti distinte a seconda del campo di applicazione: *CIVIL* e *CRIMINAL*), STOP II e OISIN II. Tra le novità, invece, figurano il programma DAPHNE, e, soprattutto, il programma HIPPOKRATES, prima vera e propria azione diretta del Consiglio d'Europa nei confronti della prevenzione della criminalità generica e diffusa.

▪ **DAPHNE**<sup>241</sup>

Il 24 gennaio 2000 con decisione comune del Parlamento e del Consiglio (n. 293/2000/CE) è stato adottato questo programma d'azione contro la violenza sui bambini, sui giovani e sulle donne per il periodo dal 2000 al 2003. Il suo obiettivo era contribuire a garantire un elevato livello di tutela della salute fisica e psichica proteggendo i bambini, i giovani e le donne dalla violenza (anche sotto forma di sfruttamento e abusi sessuali), attraverso la prevenzione della violenza e il sostegno a coloro che ne sono vittime, in particolare al fine di evitarne in futuro la reiterazione. Esso mirava anche ad aiutare e ad incoraggiare le organizzazioni non governative e le altre realtà attive in questo settore. Le azioni previste nel quadro del programma allegato volevano promuovere:

- azioni transnazionali finalizzate alla creazione di reti pluridisciplinari, allo scambio d'informazioni e di migliori pratiche e alla cooperazione a livello comunitario;
- azioni transnazionali volte ad accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica;
- azioni complementari.

---

<sup>241</sup> Gazzetta ufficiale n. L 034 del 09/02/2000 pagg. 1-5

▪ **HIPPOKRATES**<sup>242</sup>

La decisione del Consiglio del 28 giugno 2001 segna un punto importante nella storia della sicurezza urbana europea. Tale provvedimento, infatti, istituiva un programma di incentivazione, di scambi, di formazione e di cooperazione nel settore della prevenzione della criminalità. L'obiettivo generale era quello di promuovere la cooperazione tra tutti gli organismi, pubblici o privati, degli Stati membri impegnati nella prevenzione della criminalità, organizzata o di altro tipo. Sono state queste ultime parole ad accendere una nuova «luce» nel panorama degli strumenti finanziari comunitari, peraltro aperti anche, in questo caso, ai paesi candidati all'adesione al fine di familiarizzare con l'acquis dell'Unione in questo settore. Le azioni previste dal programma erano:

- formazione;
- scambi e tirocini;
- studi e ricerche;
- riunioni e seminari;
- divulgazione dei risultati conseguiti nell'ambito del programma.

L'impegno economico per l'attuazione di questo programma è stato di due milioni di euro per il biennio 2001-2002.

La programmazione 2003-2007 ha visto, invece, una sorta di rivoluzione, con molti nuovi programmi, alcuni dei quali ricomprendenti anche azioni dei precedenti, sotto nomi diversi. L'unico a proseguire formalmente con il suo acronimo è DAPHNE, nella versione II.

▪ **COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA CIVILE**<sup>243</sup>

Questo programma è stato adottato, sulla base dei vari progetti Grotius e del regolamento (CE) n. 743/2002, dal Consiglio del 25

---

<sup>242</sup> Gazzetta ufficiale n. L 186 del 07/07/2001 pagg. 11-13

<sup>243</sup> Gazzetta ufficiale n. L 115 del 01/05/2002 pagg. 1 - 5

aprile 2002 ed era finalizzato ad agevolare la cooperazione giudiziaria in materia civile attraverso i seguenti obiettivi specifici:

- promuovere la cooperazione giudiziaria in materia civile, diretta in particolare a:
  - a) garantire la certezza del diritto e migliorare l'accesso alla giustizia;
  - b) promuovere il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e delle sentenze;
  - c) promuovere il necessario ravvicinamento delle disposizioni legislative;
  - d) rimuovere gli ostacoli creati dalle disparità legislative e procedurali in materia civile;
- migliorare la conoscenza reciproca dei sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri in materia civile;
- consentire la corretta attuazione ed applicazione degli strumenti comunitari adottati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile;
- migliorare la diffusione dell'informazione rivolta al pubblico sull'accesso alla giustizia, la cooperazione giudiziaria e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri in materia civile.

▪ **ARGO**<sup>244</sup>

In data 13 giugno 2002 il Consiglio ha adottato un nuovo programma d'azione finalizzato alla cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione che sostituisce parzialmente il ruolo fin lì svolto da Odysseus. Il programma aveva i seguenti obiettivi:

- promuovere la cooperazione tra i servizi nazionali nell'attuazione delle norme comunitarie, prestando particolare attenzione alla messa in comune delle risorse ed a prassi coordinate ed uniformi;

---

<sup>244</sup> Gazzetta ufficiale n. L 161 del 19/06/2002 pagg. 11 - 15

- promuovere l'applicazione uniforme del diritto comunitario affinché i servizi nazionali di tutti gli Stati membri adottino decisioni equivalenti, evitando in tal modo le disfunzioni che potrebbero compromettere la realizzazione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- migliorare l'efficienza complessiva dei servizi nazionali nell'adempimento delle loro funzioni quando essi attuano le norme comunitarie;
- assicurare che si tenga in debito conto la dimensione comunitaria nell'organizzazione dei servizi nazionali che contribuiscono all'attuazione delle norme comunitarie;
- promuovere la trasparenza delle azioni intraprese dai servizi nazionali rafforzando le loro relazioni con le altre organizzazioni competenti, nazionali ed internazionali, governative e non governative.

▪ **AGIS**<sup>245</sup>

Il 22 luglio 2002 il Consiglio, sulla base delle esperienze dei piani Grotius, Stop, Oisin, Falcone e Hippokrates, ha istituito questo nuovo programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Attraverso questo strumento sono state, in particolare, portate avanti le innovazioni introdotte nella precedente pianificazione mediante il programma Hippokrates. In generale le azioni prevedevano principalmente di:

- sviluppare, attuare e valutare le politiche europee in questo settore;
- promuovere e rafforzare la costituzione di reti, le forme di cooperazione reciproca su temi generali di interesse comune agli Stati membri, lo scambio e la divulgazione di informazioni, di esperienze e di buone prassi, la cooperazione locale e regionale,

---

<sup>245</sup> Gazzetta ufficiale n. L 203 del 01/08/2002 pagg. 5 - 8

nonché il miglioramento e l'adeguamento della formazione e della ricerca scientifica e tecnica;

- incoraggiare gli Stati membri a intensificare la cooperazione con i paesi candidati all'adesione, altri paesi terzi e le organizzazioni internazionali e regionali competenti.

Il programma ha sostenuto, inoltre, tutti i progetti rientranti nei seguenti settori relativi al titolo VI del trattato sull'Unione europea:

- la cooperazione giudiziaria generale e in materia penale, compresa la formazione;
- la cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge;
- la cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge o altri organismi pubblici o privati negli Stati membri che operano nel settore della prevenzione e della lotta contro la criminalità, organizzata o di altra natura;
- la cooperazione tra Stati membri volta a garantire un'effettiva protezione degli interessi delle vittime nei procedimenti penali.

Sebbene sia necessario considerare l'ampio spettro di azioni rispetto ai singoli programmi passati, il *budget* a disposizione è stato consistente. Per il periodo 2003-2007, infatti, sono stati investiti settantasette milioni di euro.

Senza dilungare e ampliare troppo il discorso e considerandone la relativa marginalità ai fini di questo lavoro, si limitano alla citazione i rimanenti programmi rientranti nel settore: RADICALIZZAZIONE DELLA VIOLENZA, INTI, PROGRAMMA DI SCAMBI PER I GIUDICI, DIRITTI FONDAMENTALI, COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI, PROTEZIONE DELLE INFRASTRUTTURE CRITICHE, VITTIME DI ATTI TERRORISTICI, ecc..

Giungendo, dunque, all'ultima programmazione 2007-2013, ad oggi in essere, si denota una razionalizzazione degli strumenti e delle risorse in tre grandi macro-aree:

1. SICUREZZA E TUTELA DELLE LIBERTÀ
  - a) Prevenzione e lotta contro la criminalità
  - b) Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza
2. DIRITTI FONDAMENTALI E GIUSTIZIA
  - a) Daphne III
  - b) Prevenzione e informazione in materia di droga
  - c) Diritti fondamentali e cittadinanza
  - d) Giustizia civile
  - e) Giustizia penale
3. SOLIDARIETÀ E GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI
  - a) Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi
  - b) Fondo per le frontiere esterne
  - c) Fondo europeo per i rimpatri
  - d) Fondo europeo per i rifugiati

▪ **PREVENZIONE E LOTTA CONTRO LA CRIMINALITÀ**<sup>246</sup>

È il 12 febbraio 2007 quando il Consiglio stabilisce un vero e proprio programma specifico di prevenzione e lotta contro la criminalità, organizzata o di altro tipo. In particolare, le tipologie più sensibili sono il terrorismo, la tratta degli esseri umani, i reati a danno dei bambini, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode. Fatte salve le competenze della Comunità europea, gli obiettivi generali del programma riguardano:

- a) prevenzione della criminalità e criminologia;
- b) attività di contrasto della criminalità;
- c) protezione e sostegno ai testimoni;
- d) protezione delle vittime.

Entrando nel merito il programma contribuisce ai seguenti obiettivi specifici:

---

<sup>246</sup> Gazzetta ufficiale n. L 058 del 24/02/2007 pagg. 7 - 12

a) incoraggiare, promuovere ed elaborare metodi e strumenti orizzontali necessari per una strategia di prevenzione e lotta contro la criminalità e per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico, per esempio i lavori della rete dell'Unione europea di prevenzione della criminalità, i partenariati tra settore pubblico e privato, l'elaborazione delle migliori prassi per la prevenzione della criminalità, l'elaborazione di statistiche comparabili, la criminologia applicata e un migliore approccio al problema dei giovani autori di reati;

b) promuovere e organizzare azioni di coordinamento, cooperazione e comprensione reciproca tra le autorità di contrasto, le altre autorità nazionali e gli organismi affini dell'Unione in ordine alle priorità stabilite dal Consiglio, in particolare quelle definite dall'Europol nella valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata;

c) promuovere ed elaborare le migliori prassi per il sostegno e la protezione dei testimoni;

d) promuovere ed elaborare le migliori prassi per la protezione delle vittime di reati.

La dotazione finanziaria di questo programma, seppur vasto, è molto consistente, evidenziandone, dunque, il ruolo sempre più cruciale nella società contemporanea e nelle politiche europee. In totale per il periodo 2007-2013 sono stati stanziati su questa misura specifica 597,60 milioni di euro.

▪ **PREVENZIONE, PREPARAZIONE E GESTIONE DELLE CONSEGUENZE IN MATERIA DI TERRORISMO E DI ALTRI RISCHI CORRELATI ALLA SICUREZZA**<sup>247</sup>

Il programma, adottato contestualmente al precedente il 12 febbraio 2007, è inteso a contribuire alla protezione di settori quali la gestione delle crisi, l'ambiente, la sanità pubblica, i trasporti, la

---

<sup>247</sup> Gazzetta ufficiale n. L 058 del 24/02/2007 pagg. 1-6

ricerca e lo sviluppo tecnologico e la coesione economica e sociale nei confronti del terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza fisica.

▪ **DAPHNE III**<sup>248</sup>

Questo programma, re-istituito con decisione comune del Parlamento e del Consiglio d'Europa (n. 779/2007/CE) del 20 giugno 2007 risulta uno dei più longevi e mira contribuire alla prevenzione e alla lotta contro tutte le forme di violenza che si verificano nella sfera pubblica o privata contro i bambini, i giovani e le donne, compresi lo sfruttamento sessuale e la tratta degli esseri umani, adottando misure di prevenzione e fornendo sostegno e protezione alle vittime e ai gruppi a rischio.

▪ **PREVENZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA DI DROGA**<sup>249</sup>

Con decisione comune del 25 settembre 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio (n. 1150/2007/CE) hanno adottato questo programma al fine di contribuire a garantire un elevato livello di protezione della salute umana e ridurre gli effetti nocivi della droga sulla salute. Gli obiettivi generali dell'iniziativa sono i seguenti:

- prevenire e ridurre il consumo di droga, la tossicodipendenza e gli effetti nocivi connessi;
- contribuire a migliorare l'informazione sul consumo di droga;
- sostenere l'attuazione della strategia antidroga dell'UE.
- 

▪ **DIRITTI FONDAMENTALI E CITTADINANZA**<sup>250</sup>

Il Consiglio il 19 aprile 2007 ha deciso l'istituzione del programma «Diritti fondamentali e cittadinanza» con il scopo di perseguire i seguenti obiettivi generali:

---

<sup>248</sup> Gazzetta ufficiale n. L 173 del 03/07/2007 pagg. 19-26

<sup>249</sup> Gazzetta ufficiale n. L 257 del 03/10/2007 pagg. 23-29

<sup>250</sup> Gazzetta ufficiale n. L 110 del 27/04/2007 pagg. 33-39

- promuovere lo sviluppo di una società europea fondata sul rispetto dei diritti fondamentali quali riconosciuti nell'articolo 6, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea, compresi i diritti derivati dalla cittadinanza dell'Unione;
- rafforzare la società civile e incoraggiare un dialogo aperto, trasparente e regolare con essa riguardo ai diritti fondamentali;
- combattere il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e promuovere una migliore intesa interconfessionale e multiculturale e una maggiore tolleranza in tutta l'Unione europea;
- migliorare i contatti, lo scambio di informazioni e la creazione di reti tra le autorità giuridiche, giudiziarie e amministrative e le professioni giuridiche, anche mediante il sostegno della formazione giudiziaria, al fine di una migliore comprensione reciproca tra le autorità e i professionisti in questione.

Dei programmi di cooperazione tra le autorità giudiziarie e le polizie, sia in materia civile che penale, si è già trattato poiché attivi fin dai primi anni (si veda Grotius, e successivi), pertanto, rimanendone intatti i contenuti si ritiene superficiale la loro riproposizione.

▪ **FONDO EUROPEO PER L'INTEGRAZIONE DI CITTADINI DI PAESI TERZI**<sup>251</sup>

Con decisione del Consiglio del 25 giugno 2007 è stato istituito il "Fondo per l'integrazione". Obiettivo generale del Fondo è sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per permettere a cittadini di paesi terzi, soprattutto appena arrivati, provenienti da contesti economici, sociali, culturali, religiosi, linguistici ed etnici diversi di soddisfare le condizioni di soggiorno e di integrarsi più facilmente nelle società europee. In termini specifici:

---

<sup>251</sup> Gazzetta ufficiale n. L 168 del 28/06/2007 pagg. 18-36

- agevolare lo sviluppo e l'applicazione di procedure di ammissione che interessino e facilitino il processo di integrazione di cittadini di paesi terzi;
- sviluppare e attuare il processo di integrazione dei cittadini di paesi terzi appena arrivati negli Stati membri;
- rafforzare la capacità degli Stati membri di sviluppare, applicare, sorvegliare e valutare le politiche e le misure di integrazione di cittadini di paesi terzi;
- perseguire lo scambio di informazioni e di migliori pratiche e la cooperazione all'interno degli Stati membri e fra di essi per quanto riguarda lo sviluppo, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche e delle misure di integrazione di cittadini di paesi terzi.

Anche per quanto riguarda il Fondo per le frontiere esterne<sup>252</sup>, il Fondo europeo per i rimpatri<sup>253</sup> e il Fondo europeo per i rifugiati<sup>254</sup>, senza trascurare la loro enorme importanza nel contesto, non si ritiene necessario un ulteriore approfondimento.

Concludendo, l'investimento complessivo in termini di risorse finanziarie da parte dell'Unione Europea appare nella programmazione 2007-2013 finalmente confacente al ruolo che tale istituzione riveste e che i cittadini stessi gli assegnano. In totale per quest'ultima tornata di fondi sono previsti ben 5.308,27 milioni di euro, suddivisi nelle macro-aree e nei singoli programmi sopra descritti come indicato di seguito nella Tabella 2.

**Tabella 2 – Fondi destinati al settore "Freedom, Security and Justice" dell'U.E.**

Solidarietà e gestione dei flussi migratori	4020,37 M€
Sicurezza e tutela delle libertà	745,00 M€
Diritti fondamentali e giustizia	542,90 M€
<b>TOTALE</b>	<b>5.308,27 M€</b>

Fonte: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/intro/funding\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_intro_en.htm)

<sup>252</sup> Gazzetta ufficiale n. L 144 del 06/06/2007 pagg. 22-44

<sup>253</sup> Gazzetta ufficiale n. L 144 del 06/06/2007 pagg. 45-65

<sup>254</sup> Gazzetta ufficiale n. L 144 del 06/06/2007 pagg. 1-21

#### ***4. I forum per la sicurezza urbana***

Oltre alla Rete Europea per la Prevenzione della Criminalità (E.U.C.P.N.) di cui si è già fatto precedentemente cenno, nel 1987 a Barcellona, su istanza in particolare dell'allora sindaco della città di Epinay-sur-Seine Gilbert Bonnemaïson, e grazie anche al supporto del Consiglio Europeo, venne istituito un *network* di carattere spontaneo denominato "E.F.U.S." (*European Forum for Urban Safety*<sup>255</sup>) costituito e partecipato da circa trecento Enti territoriali dei vari stati membri.

La partecipazione a tale iniziativa è libera e aperta a qualsiasi tipo di organizzazione, ma è soggetta al versamento di una quota. E, comunque, soltanto i membri elettivi delle autorità regionali e locali hanno diritto ad una *membership* vera e propria. L'assemblea generale si riunisce almeno una volta l'anno, mentre un Presidente e un Comitato Esecutivo, composto da ventuno esponenti di altrettante istituzioni pubbliche coinvolte, conducono a turno l'attività ordinaria. Vi sono poi attualmente sei Forum attivi sui rispettivi campi nazionali: in Belgio, in Francia, in Italia, in Lussemburgo, in Portogallo e in Spagna.

Gli obiettivi di questa rete istituzionale sono principalmente due: consolidare le politiche e le esperienze per la sicurezza urbana e promuovere il ruolo degli Enti Locali sia nel contesto comunitario che negli stessi Stati nazionali. Le azioni promosse riguardano generalmente lo scambio di informazioni e buone pratiche, la cooperazione, la formazione e la creazione di contatti tra i vari livelli di governo nazionali e internazionali. I principi guida del Forum sono riassunti nei vari "Manifesti" adottati nel tempo, di cui l'ultimo a Saragozza<sup>256</sup>.

Vi è, infine, un nuovo e recentissimo organismo istituito e supportato dalla Commissione Europea e dagli Stati membri con il nome "E.S.R.I.F." (*European Security & Research Forum*) e composto da membri che rappresentano tre principali categorie: autorità politiche e giudiziarie ad

---

<sup>255</sup> Per maggiori riferimenti: <http://www.urbansecurity.org>

<sup>256</sup>Fonte: <http://zaragoza2006.fesu.org/IMG/pdf/manifeste/Manifeste%20de%20Saragosse%20-%20ITALIEN.pdf>

ogni livello da quello europeo a quello locale; realtà che operano nel campo della sicurezza soprattutto in termini di ricerca e sviluppo come università, istituti, aziende e industrie; società civile, in forma più o meno organizzata. Si tratta di un gruppo informale nato nel 2007, in cui la partecipazione avviene su base volontaria e la sua funzione è meramente consultiva. Ma l'obiettivo è molto ambizioso: sviluppare un'agenda comune di medio-lungo termine sulla ricerca e l'innovazione in materia di sicurezza dei cittadini, intesa ovviamente nella sua accezione più ampia<sup>257</sup>. Queste esperienze, al pari di quelle nazionali, rappresenta per sua natura un indicatore inequivocabile della dimensione territoriale del problema della sicurezza urbana. Le autorità locali, infatti, più vicine ai problemi della quotidianità e della vita reale, sono da sempre le prime «sentinelle» capaci di attivarsi, anche in forma associata come in questo caso, al fine di individuare percorsi e soluzioni possibili per i problemi dei cittadini, nei confronti dei quali si trovano sempre e comunque «in prima linea».

---

<sup>257</sup> <http://www.esrif.eu/scope>



## **- CAPITOLO 5 -**

### **UN'ANALISI COMPARATA IN EUROPA. CINQUE CASI A CONFRONTO SULLA «QUESTIONE DELLA SICUREZZA»**

Nell'ambito delle politiche pubbliche per la sicurezza urbana l'Europa appare come uno spazio variegato di tendenze ed esperienze, all'interno del quale si individuano modelli apparentemente consolidati, progetti innovativi e pratiche sperimentali. Tali approcci a volte si inquadrano in un contesto normativo nazionale, ma spesso si dispiegano e si intrecciano in un sistema articolato di azioni e iniziative di carattere locale.

Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi decenni soprattutto dalle istituzioni dell'Unione Europea e gli importanti sviluppi interdisciplinari della ricerca, risulta ancora difficile in Europa procedere ad un'analisi «comparata» della realtà esistente rispetto alla situazione sociale, politica e istituzionale nei confronti del problema della sicurezza. Perfino le statistiche giudiziarie, che possono vantare un'assodata tradizione storica, non sarebbero ancora oggi effettivamente comparabili se non a scapito di una più o meno accentuata approssimazione. La strada verso la creazione di una «strategia europea per la sicurezza urbana» pare essere, dunque, ancora «in salita».

Tra gli obiettivi di questa ricerca, dunque, vi sarà quello di esaminare i contesti nazionali relativi a cinque casi, corrispondenti ai Paesi più estesi e popolosi dell'Unione Europea: la Francia, la Repubblica Federale di Germania, l'Italia, il Regno Unito e la Spagna. La scelta è ricaduta su queste realtà per cercare di eliminare il più possibile effetti distorsivi derivanti da differenze contestuali, culturali, storiche, sociali ed economiche. Viste le difficoltà di comparazione sopraccitate e l'assenza ad oggi di strumenti utili a tali fini, si procederà attraverso un approccio prevalentemente, ma non esclusivamente, qualitativo.

Un simile lavoro potrebbe essere in grado di fornire informazioni interessanti per chi affronta il fenomeno da punto di vista scientifico, per gli operatori che quotidianamente si trovano a confrontarsi con la questione, nonché per i cosiddetti *decision makers*. Conoscere l'assetto istituzionale e i ruoli degli attori implicati può aiutare a comprendere meglio le dinamiche concettuali e pratiche dei processi delle politiche di sicurezza e di prevenzione. Dove per «assetto istituzionale» si intende il contesto amministrativo nazionale dal quadro normativo alla distribuzione dei poteri tra i vari ambiti governativi e, soprattutto, i livelli di concentrazione o decentramento delle competenze in materia di sicurezza. Mentre per «attori» si intendono tutti i soggetti attivi in tale settore, partendo dalle istituzioni «tradizionali» come i governi, i prefetti, le forze di polizia (nei diversi livelli) fino ad arrivare ai cosiddetti «nuovi» attori, quali Regioni, Province, città e amministrazioni locali, operatori sociali, commissioni, comitati e organismi partecipativi o semplici associazioni di volontariato.

Inoltre, ripercorrendo le tappe nelle varie realtà è possibile ricostruire il percorso storico di alcune tra le più importanti democrazie europee nelle politiche pubbliche per la sicurezza, carpandone le origini, i promotori, l'evoluzione legislativa e il grado di maturazione delle diverse esperienze. Tale approccio segue le recenti indicazioni metodologiche del filone

conosciuto come "realismo scientifico"<sup>258</sup>, promosso da Pawson e Tilley, e volto a promuovere una valutazione che non si limiti a valutare i risultati di un processo, bensì ad esaminarne i meccanismi che li producono e i contesti che li sostengono<sup>259</sup>. Questo è tanto più vero quando l'oggetto della valutazione è rappresentato da pratiche di prevenzione, di cui è molto difficile vagliare sia i risultati che, ancor di più, quelli che si sarebbero ottenuti se l'azione non fosse stata implementata. Grazie ad un simile metodo, dunque, potrebbero essere possibile superare alcune delle lacune in termini di valutazione che hanno finora accompagnato le politiche e i programmi per la sicurezza urbana<sup>260</sup>. La carenza di adeguati sistemi di valutazione, infatti, rappresenta uno dei principali limiti alla comprensione, alla costruzione e alla condivisione di strategie e azioni efficaci e potenzialmente trasferibili. C'è da dire, comunque, che queste analisi si scontrano non soltanto con problemi teorico-metodologici, ma anche da una parte con forti resistenze culturali, legate al ruolo ancora marginale ricoperto dalle analisi degli interventi sociali, e dall'altra a resistenze politiche, poco «interessate» ad un eventuale sottolineatura di scarsi successi, inadeguatezze o incompetenze<sup>261</sup>.

Dal punto di vista quantitativo, oltre ad alcuni dati di contesto tratti da fonti ufficiali, si prenderanno in esame i risultati dell'eurobarometro riferiti alle preoccupazioni dei cittadini europei nel quinquennio che va dal 2003 al 2007. Questo strumento è l'unico a garantire i presupposti di obiettività, omogeneità, estensione temporale e standardizzazione, necessari per contribuire all'analisi comparata di un fenomeno così vario e complesso. Analisi che porrà in relazione, infine, i dati raccolti in questa parte

---

<sup>258</sup> Il realismo scientifico trova esplicitazione nella formula *Context + Mechanism = Outcome* (Contesto + Meccanismo = Risultato), dove per "contesto" si intende l'insieme dei fattori strutturali e culturali pregressi che condizionano l'azione dei meccanismi, e per "meccanismo" si fa riferimento alle volontà, alle scelte e alle ragioni degli attori sociali che sono responsabili delle regolarità, delle uniformità e dei risultati di ordine sociale osservati. Dal punto di vista valutativo ciò implica riconoscere la natura stratificata dei programmi poiché anche questi costituiscono dei sistemi sociali. E' indispensabile, dunque, passare da una concezione semplificata, che prevede che i programmi siano indirizzati agli individui e che la loro efficacia si misuri dalla capacità di cambiarne i comportamenti, ad una più complessa, che non tenga conto soltanto degli individui ma anche delle idee, delle istituzioni e delle infrastrutture che ne facilitano o scoraggiano l'azione, R. Pawson e N. Tilley, (1997), pp. 61-77

<sup>259</sup> R. Pawson e N. Tilley, (1997), p. 71

<sup>260</sup> P. Robert, (1991)

<sup>261</sup> A. Crawford, (1998)

empirica con i fattori e le variabili esplorati nella parte teorica, in un ottica valutativo-comparativa, che tenterà di determinare l'efficacia delle politiche del settore e degli attuali orientamenti istituzionali.

## **1. I quadri nazionali**

Allo scopo di comprendere meglio le dinamiche delle politiche per la sicurezza, è stata effettuata una ricognizione delle principali esperienze messe in atto a livello nazionale in cinque contesti diversi, ma simili per caratteristiche generali. Sono stati scelti i Paesi europei attualmente di maggiori dimensioni e peso e si è proceduto ad un'analisi documentaria<sup>262</sup> selezionando le informazioni secondo un preciso schema riconducibile ad alcune linee guida contemplate nel recente strumento dei *Safety Audits*<sup>263</sup>, e volto ad individuarne nel campo della sicurezza: gli aspetti storici, ovvero l'evoluzione politico-istituzionale nel settore; le interpretazioni del concetto di sicurezza, ossia la sua evoluzione concettuale e culturale nella singola realtà; gli attori e la distribuzione delle competenze, vale a dire i meccanismi e gli organi del sistema. Le descrizioni e le argomentazioni qui riportate in forma riassuntiva sono ristrette, per ragioni di brevità e chiarezza, agli ambiti di maggior interesse per la ricerca, mentre altri aspetti e dettagli sono stati volutamente trascurati, pur non ignorandone l'importanza.

---

<sup>262</sup> Secondo la definizione di Corbetta per documento si intende "materiale informativo su un determinato fenomeno sociale che esiste indipendentemente dall'azione del ricercatore. Esso viene prodotto dai singoli individui o dalle istituzioni per finalità diverse da quelle della ricerca sociale.", P. Corbetta, (1999), p. 437

<sup>263</sup> Questo è uno dei più innovativi strumenti nello scenario internazionale ed è stato messo a punto dall'*European Forum for Urban Safety* e dal governo canadese, con obiettivi di diagnosi principalmente locali, pertanto in questo contesto si tratta di un adattamento non perfettamente conforme all'originale. I dati quantitativi previsti sono riportati nei paragrafi successivi e non direttamente in quelli delle singole realtà nazionali

## 1.1 La Germania

### GLI ASPETTI STORICI

La Repubblica Federale di Germania conta 82,3 milioni di abitanti di cui circa sette milioni sono immigrati<sup>264</sup>. Un terzo della popolazione vive in ottantadue agglomerati urbani con popolazione superiore a centomila residenti, quasi sei milioni e mezzo risiedono in villaggi rurali al di sotto dei duemila abitanti, mentre la parte più consistente, circa cinquantamila, abita in città di medie dimensioni (da duemila a centomila). Come precisa il nome stesso, la forma di stato è di tipo federale, ovvero si compone di sedici regioni, o *Länder*, dotate di ampia autonomia e di una propria costituzione. Il livello di decentralizzazione è molto elevato e si sviluppa fino ai singoli Comuni, a cui fanno capo notevoli funzioni e responsabilità. La stessa amministrazione della sicurezza è storicamente esercitata a più livelli, senza ambiguità o sovrapposizioni, con un'organizzazione molto ordinata e compiuta<sup>265</sup>.

Come nella gran parte dei Paesi, la tradizione penale tedesca ha privilegiato nella storia un approccio tendenzialmente repressivo. In particolare, in Germania potrebbero essere due le principali ragioni di questo retaggio: la prima risalirebbe alla tradizione filosofico-teocratica retributiva di connotazione imperiale, dal pensiero di Pufendorf in poi; la seconda potrebbe dipendere dalle recentissime vicende storiche, legate in particolare all'esperienza totalitaria nazista che ha comunque lasciato sulla cultura giudiziaria, e in particolare sulle severe e radicali pratiche militari e poliziesche un segno profondo<sup>266</sup>.

È nel 1974 che per la prima volta inizia a svilupparsi un nuovo modo di vedere la sicurezza. L'organo protagonista di questa evoluzione è l'I.M.K. (*Innenministerkonferenz - Ständige Konferenz der Innenminister und*

---

<sup>264</sup> Fonte: Eurostat, (2008) dati aggiornati all'anno 2007

<sup>265</sup> Deutsche Forum Kriminal Prävention. Fonte: <http://www.kriminalpraevention.de>

<sup>266</sup> T. Gilly, in Quaderni di città sicure (2001)

*senatoren der Länder*)<sup>267</sup>, ovvero la Conferenza permanente dei ministri dell'Interno e dei senatori delle regioni, che attraverso il "*Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland*" avvia una serie di attività innovative e introducenti nel sistema giudiziario un nuovo approccio definito di sicurezza "integrale"<sup>268</sup>. Il ruolo della prevenzione, pur di stampo ancora eminentemente poliziesco, compatibilmente con il pensiero dominante del periodo, inizia ad essere riconosciuto come importante. L'anno successivo viene, infatti, creato il ProPK<sup>269</sup> (*Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes*), un programma della prevenzione di polizia di *Bund* e *Länder*. Ma fino all'aggiornamento di questo Programma nel 1994, sono poco visibili novità concrete, anche se, a livello locale non si può dire che non si sviluppino progettualità interessanti. Tale revisione, comunque, stabilisce i nuovi caratteri e principi dell'amministrazione della sicurezza: un'alleanza tra repressione e prevenzione, una stretta cooperazione tra le forze di polizia, un coordinamento delle politiche e delle strategie tra il governo federale, le diverse regioni, e i comuni. Ma ciò che emerge chiaramente da questo atto è l'abbandono per la prima volta del primato della repressione a favore della prevenzione di polizia<sup>270</sup>. Tendenza confermata pochi anni dopo, nel 1998, con la costituzione del Consiglio Nazionale di Prevenzione (*Sicherheitbeirat*) e dalla contemporanea fioritura di molteplici esperienze a livello locale.

Nella seduta n.186 del 2008 a Bad Saarow, l'I.M.K. (*Innenministerkonferenz*) ha assunto l'impegno di aggiornare nuovamente il Programma nazionale per la Sicurezza, soprattutto per gli aspetti riguardanti le importanti novità nel frattempo intercorse come, ad esempio, l'abbattimento delle frontiere, la lotta al terrorismo, ecc.<sup>271</sup>. Questa attività dovrebbe, secondo quanto programmato, concludersi nella primavera del 2009. Sempre nell'ambito della prevenzione, nel 2001 è

---

<sup>267</sup>[http://www.bundesrat.de/cln\\_099/nn\\_6906/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-uebersicht.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_099/nn_6906/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-uebersicht.html?__nnn=true)

<sup>268</sup> Quaderni di città sicure (2001), p. 149

<sup>269</sup> <https://www.polizei-beratung.de>

<sup>270</sup> T. Gilly, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>271</sup>Fonte: [http://www.bundesrat.de/cln\\_099/nn\\_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-termine.html](http://www.bundesrat.de/cln_099/nn_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-termine.html)

stato istituito il D.F.K. (*Deutsches Forum für Kriminalprävention*), con la forma di fondazione a cui partecipano tanto autorità e istituzioni pubbliche, quanto agenzie e associazioni private. La sede è stabilita presso il Ministero degli Interni a Bonn e lo scopo fondamentale è quello di esplorare gli aspetti della prevenzione in tutte le sue possibili forme e attraverso approcci plurisettoriali.

## INTERPRETAZIONI DEL CONCETTO DI SICUREZZA

Oggi la dottrina giuridica tedesca è generalmente concorde nel sostenere che il concetto di sicurezza interna "*Innere Sicherheit*" comprenda tutto ciò che riguarda la realizzazione dei diritti sociali, civili e politici, ovvero dal diritto culturale ed economico fino a quello alla salute, all'educazione al lavoro, e così via<sup>272</sup>. Tuttavia, non vi sono disposizioni che fanno riferimento esplicito alla sicurezza in queste sue diverse forme, se non una sentenza della Corte Costituzionale<sup>273</sup> che afferma il principio per cui lo Stato ha il dovere costituzionale di proteggere la vita, la salute e la libertà dei cittadini.

Dal punto di vista politico-istituzionale sono due le definizioni dominanti nel contesto più generale: quella di «ordine pubblico» e quella di «sicurezza pubblica». L'ordine pubblico viene inteso come l'insieme di regole e norme implicite e non scritte che determinano i comportamenti da adottare nella vita pubblica. I beni da proteggere nell'ambito dell'ordine pubblico spesso non sono materiali, bensì si configurano come «meccanismi» condivisi della vita collettiva. Vista anche la scarsa determinatezza di tali contenuti, il suo campo d'azione si è gradualmente ristretto in questi ultimi anni a vantaggio di una crescente positivizzazione di tali norme, che di per sé riconduce quasi automaticamente nell'altra area semantica, ovvero quella della sicurezza pubblica. Quest'ultima, infatti, coinvolge la protezione sia dei diritti e dei beni individuali, che di quelli collettivi dello Stato e dei suoi organismi. Tale area vasta e molto

---

<sup>272</sup> Quaderni di città sicure, (1999)

<sup>273</sup> BverfG. 46, 160

complessa vede in Germania da una parte un ampio ricorso al principio di sussidiarietà, dall'altro un intervento attento e puntuale della giustizia penale nei casi non risolvibili attraverso i canali della giustizia civile<sup>274</sup>.

I primi accenni di un approccio alla sicurezza di tipo «integrale» trovano sviluppo in Germania già a partire dalla metà degli anni Settanta, quando come visto poco sopra, la I.M.K. (*Innenministerkonferenz*) adotta a livello nazionale un «Programma per la Sicurezza Interna». Tuttavia bisognerà attendere circa vent'anni per vederne una reale applicazione, con l'aggiornamento del programma che introduce, tra l'altro, anche un deciso ricorso alle pratiche della prevenzione. Negli aspetti preventivi si ripropone la classica divisione, sia ordinamentale che di ruolo, tra gli organi centrali e periferici, dove però il centro lascia ampi spazi d'azione fornendo un costante supporto. Anche nell'approccio preventivo non esiste una vera e propria codifica, aspetto emblematico della libertà garantita alle strutture a tale compito dedicate. La prevenzione si sviluppa, dunque, su diversi filoni, da quello controllato direttamente dalla polizia e quelli amministrativi più tipici nelle municipalità.

#### ATTORI E DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE

Analizzando la situazione tedesca risulta evidente come nell'ambito pubblico abbia prevalso nel tempo una sinergia, caratterizzata da un forte spirito di collaborazione, tra i diversi attori e livelli istituzionali. Lo dimostrano anche i numerosi organi, quali consigli, tavoli, conferenze, aventi la funzione di sintesi e coordinamento tra le parti. Su tutti un ruolo determinante è quello svolto, per esempio, dal "*Sicherheitpartnerschaften*" (Partenariati di sicurezza), struttura istituita nel 1997 con il nome "*Aktion Sicherheitnetz*" (Azione Reti di Sicurezza) e con l'obiettivo fondamentale di sviluppare la cooperazione tra le diverse forze di polizia federale, regionale e di frontiera, che oggi opera in un quadro più ampio ed esteso al coordinamento delle politiche e alla prevenzione in generale<sup>275</sup>. In un

---

<sup>274</sup> R. Pitschas e R. Stober, (2000)

<sup>275</sup> R. Pitschas e R. Stober, (2000)

ottica gerarchica ovviamente lo Stato federale mantiene il ruolo di vertice, agendo attraverso il rafforzamento e l'estensione sia del diritto penale che delle procedure vista la sua competenza in materia di legislazione criminale. Oltre al Governo, gli istituti principali preposti a tali funzioni sono l'I.M.K., di cui si è già trattato, e il B.K.A. (*Bundeskriminalamt*), l'Ufficio Federale della polizia giudiziaria. Questo apparato, creato nel 1951, ha una struttura molto complessa e articolata, capace di occuparsi della polizia sia in materia di azione penale, che del coordinamento tra essa e le polizie regionali, che delle analisi statistiche, che delle strategie e del programma (ProPK) di prevenzione (tale compito è affidato principalmente al servizio KI 16). L'agenzia dispone anche di una struttura di ricerca criminologica di eccellenza, orientata a conoscere e comprendere le dinamiche sociali e migliorare l'utilizzo della tecnologia. In tutti i settori la cooperazione con le regioni è molto stretta e si dispiega, in particolare, con la dislocazione capillare degli uffici in ognuna di esse. Questa fitta trama di relazioni ha permesso nel tempo lo sviluppo di strategie di lotta contro il crimine, sia repressive che preventive, coerenti e ed unificate sul piano nazionale<sup>276</sup>. Anche se le forme della cosiddetta «nuova prevenzione»<sup>277</sup> non sono del tutto estranee all'autorità nazionale, è a livello delle regioni e dei Comuni che esse trovano la massima applicazione. Ma, oltre agli aspetti preventivi, i *Länder* si occupano anche di polizia e giustizia.

In tal senso occorre a questo punto analizzare il ruolo di uno degli attori «protagonisti» della sicurezza: la Polizia. In Germania ne esistono due livelli fondamentali: quello federale e quello regionale. Il Governo centrale, in base all'art. 73 della Costituzione tedesca (*Grundgesetz*) è competente, oltre che nella legislazione giudiziaria, nella Polizia criminale (*Kriminalpolizei*) attraverso il B.K.A. (*Bundeskriminalamt*), della Polizia di frontiera con la B.G.S. (*Bundesgrenzschutz*) e, infine, dell'Ispettorato del *Bundestag*. Ma queste attribuzioni rappresentano un'eccezione al principio

---

<sup>276</sup> T. Gilly, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>277</sup> Come approfondito nel terzo capitolo

costituzionale fondamentale che assegna all'art. 30 e seguenti ai *Länder* le funzioni della polizia<sup>278</sup>. L'organizzazione regionale risulta complessa e diversificata. Sette di esse hanno adottato un sistema di separazione della polizia dai servizi generali di sicurezza e ordine pubblico a quelli amministrativi: Bayer, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz e Schleswig-Holstein. I corpi di polizia sono: la *Schutzpolizei* (polizia di mantenimento dell'ordine), la *Kriminalpolizei* (di cui si è già parlato), la *Bereitschaftspolizei* (unità di pronto intervento) e la *Wasserpolizei* (polizia delle acque). In altri quattro Länder, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt e Thüringen, vi sono alcune suddivisioni e diversi corpi di polizia, tutto sommato le competenze amministrative e di sicurezza pubblica sono abbastanza compatte. Infine, nelle regioni Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen e Saarland vi è un sistema unificato di polizia.

I Comuni hanno una vasta competenza in materia di protezione sociale, polizia amministrativa e politiche di prevenzione, ma non esiste una vera e propria polizia comunale.

## **1.2 Il Regno Unito**

### GLI ASPETTI STORICI

Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord conta 60,8 milioni di abitanti, con cinque milioni e mezzo di immigrati<sup>279</sup>. Esso è costituito da quattro nazioni, Inghilterra, Scozia, Galles, e Irlanda del Nord, e da un complesso mosaico amministrativo territoriale composto da *Counties* e *Metropolitan Counties* (in Inghilterra), *Unitary Authorities* (in Inghilterra e Galles), *Council Areas* (in Scozia), *District Council Areas* (in Irlanda del Nord) per un totale di settantuno entità territoriali amministrative di

---

<sup>278</sup> Art. 30. L'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai Länder qualora la presente Legge fondamentale non disponga o conceda una diversa regolazione. (Traduzione dal testo)

Fonte: <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/Grundgesetz/index.html>

<sup>279</sup> Fonte: Eurostat, (2008); dati aggiornati all'anno 2007

carattere locale. A questa frammentazione, corrisponde, e per certi aspetti si contrappone, una spiccata centralizzazione del potere, probabile retaggio dell'ingombrante e ancora vivo percorso monarchico. La popolazione urbana raggiunge livelli tra i più alti in Europa. Circa l'ottanta per cento delle persone, infatti, vive nelle città<sup>280</sup>.

L'esperienza inglese nel campo della sicurezza risulta essere stata una delle più longeve, tanto da essere considerata nel campo scientifico un «modello», come descritto nel secondo capitolo. In questo sicuramente i legami e le influenze d'oltreoceano hanno avuto un ruolo decisivo. In particolare fino agli anni Ottanta del secolo scorso i governi, prevalentemente conservatori, hanno a lungo «assorbito» e applicato la politica del «pugno di ferro» contro il problema della violenza urbana<sup>281</sup>.

I *riots* esplosi tra la primavera e l'estate del 1981 nel quartiere di Brixton a Londra, in quello di Toxteth a Liverpool, così come a Birmingham e a Leeds, e un seguente rapporto sull'accaduto redatto da Lord Scarman, magistrato della Corona, indussero però il Governo a rivedere alcune posizioni, iniziando a considerare l'importanza dello sviluppo di politiche di più ampio respiro e di carattere anche preventivo, sebbene ancora fondamentalmente di stampo poliziesco. È con la *"Interdepartmental Circular on Crime Prevention"* del 1984 però, che tale funzione venne riconosciuta per la prima volta ufficialmente dal Ministero degli Interni. L'anno successivo, su tali basi, prese avvio il programma *"Five Towns Initiative"*, un progetto sperimentale realizzato in cinque città inglesi caratterizzate da un alto rischio di criminalità: Bolton, Croydon, North Tyneside e Swansea. L'intervento ebbe un carattere tendenzialmente dimostrativo che prevedeva attività coordinate da parte di diverse agenzie, in particolare la polizia, condotte da personale governativo. Nello stesso anno presero avvio alcune importanti azioni di studio e ricerca sui fenomeni criminosi<sup>282</sup>, ma, soprattutto, le prime indagini con un nuovo approccio orientato alla vittimizzazione a livello locale e promosse

---

<sup>280</sup> Fonte: <http://www.statistics.gov.uk>

<sup>281</sup> J. Malkin, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>282</sup> La "British Crime Survey" in particolare, realizzata a cura dell'*Home Office* inglese

dall'*Islington Council*<sup>283</sup>. Nel 1988, invece, si diede avvio a "*Safer Cities*", uno dei programmi di maggior fama e successo dell'esperienza inglese. I suoi obiettivi generali erano la diminuzione della delinquenza, la riduzione della paura del crimine e la creazione di città più vivibili e sicure attraverso iniziative di carattere locale che coinvolgessero una molteplicità di attori (autorità locali, polizia, associazioni, gruppi di interesse, ecc.) sotto la stretta direzione e l'amministrazione dell'*Home Office*<sup>284</sup>. L'anno successivo al suo avvio, tale esperienza fu estesa a diverse aree dell'Inghilterra e del Galles, iniziando anche a svilupparsi in Scozia con il nome di "*Scottish Safer Cities*". Inoltre, il governo inglese approvò il "*Children Act*", un provvedimento che assegnava alle autorità locali il dovere di intervenire per prevenire la criminalità, in particolare giovanile, offrendo servizi di carattere sociale, quali aiuti alle famiglie, programmi di supporto alla genitorialità, servizi per la gioventù e così via<sup>285</sup>. Questi programmi si svolgevano comunque sotto la direzione e il diretto controllo del governo centrale. Soltanto dopo il 1991, in seguito al cosiddetto "*Morgan Report*"<sup>286</sup>, questo approccio fortemente centralistico iniziò lentamente a modificarsi. Nello stesso documento, poi, venne introdotta ufficialmente quella che si rivelerà una delle più seguite strategie anglosassoni dell'ultimo decennio del XX secolo e ancora oggi molto attuale: la "*Community Safety*"<sup>287</sup>. All'interno di questo grande «contenitore espressivo», sono state sviluppate sin da allora numerose iniziative, mantenendo un comune approccio «globale», fondamentalmente indirizzato alla protezione dei soggetti e dei beni vulnerabili, alla promozione di programmi educativi nelle scuole, alla ricerca di misure alternative per gli autori di reati e all'introduzione di supporti per le vittime. Le iniziative di *community safety* generalmente hanno favorito l'aumento del ruolo dei servizi sociali pubblici e delle amministrazioni locali. Nella stessa polizia si iniziò a denotare una

---

<sup>283</sup> La cosiddetta "Islington Crime Survey", J. Young, (1986)

<sup>284</sup> G. Creazzo, in Quaderni di città sicure (1999)

<sup>285</sup> F. Carrer, in G. Amendola, (2003)

<sup>286</sup> J. Malkin, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>287</sup> R. Matthews, J. Pitts, (2001)

tendenza simile, con la creazione delle L.P.U. (*Local Policing Unit*) costituite e gestite da un ispettore con responsabilità specifiche su un'area localizzata. La nuova filosofia che da questi programmi iniziò a diffondersi, dunque, fu quella della decentralizzazione dei servizi, una svolta epocale per il pensiero britannico tuttavia, come si vedrà, ancora non perfettamente compiuta. Le priorità d'azione di questi nuovi orientamenti riguardano, secondo Malkin<sup>288</sup>, in particolare:

- la rigenerazione urbana, ovvero l'intervento sul degrado dei quartieri e degli edifici
- lo sviluppo del senso di comunità, inteso come coinvolgimento diretto dei cittadini e degli attori sociali nel contrasto alla devianza
- la riduzione, sempre attraverso il tessuto comunitario, delle motivazioni e delle opportunità di deviare.

Tra i progetti più famosi e tuttora molto diffusi vi sono quelli di *Neighbourhood Watch*, ovvero una forma di coinvolgimento del vicinato nella sorveglianza dei quartieri, sia di tipo informale, che attraverso un impegno diretto e volontario nei corpi di polizia. Queste figure, contemplate e presenti da molto tempo sul territorio, possono essere ormai considerate parte della tradizione di polizia inglese.

Con l'avvento al potere del partito laburista tali politiche acquisirono ancor maggiore popolarità. In particolare, è il 1998 quando venne approvato il "*Crime and Disorder Act*"<sup>289</sup>, una legge organica con cui lo Stato cercò di regolare ruoli e funzioni sulla materia, individuandone le priorità strategiche: dai furti in appartamento alla droga, dalla criminalità violenta alla "microcriminalità" e ai disordini, dalle azioni di *community safety* alla giustizia minorile, dalla violenza domestica e sui minori ai comportamenti antisociali. Questo rappresenta probabilmente ancora oggi il provvedimento normativo più importante adottato nel Regno Unito sulla materia.

---

<sup>288</sup> J. Malkin, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>289</sup> Fonte: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980037\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980037_en_1)

Nel 1999 il governo ha avviato due ulteriori importanti programmi in tema di prevenzione e sicurezza: il "*New Deal for Communities*" e il "*Crime Reduction Strategy*". Il "*New Deal for Community*" è un programma di riqualificazione urbanistica dei quartieri che si inserisce nel quadro della prevenzione situazionale. Il "*Crime Reduction Strategy*", invece, è un programma che interviene da una parte con notevoli sostegni economici a progetti «pilota» locali e alla polizia, dall'altra con un massiccio finanziamento dei sistemi di videosorveglianza. In particolare quest'ultima strategia (nota come fenomeno CCTV "*Close Circuit Television*") assumerà un ruolo dominante nei successivi anni, caratterizzando in maniera sostanziale questo Paese dal resto d'Europa. Come parte di questa iniziativa il governo ha nominato l'anno successivo alcuni "*Regional Crime Reduction Directors*", presso le amministrazioni regionali, iniziando, dunque, gradualmente a concretizzare il processo di decentramento previsto già dieci anni prima. Negli ultimi anni è continuato questo lento processo, oltre alle iniziative di *community safety*, divenute ormai un filone dominante tra le strategie di prevenzione e contrasto della criminalità, e allo sviluppo delle tecniche di prevenzione situazionale, su cui probabilmente la Gran Bretagna ha investito più di molte altre realtà. Un ultimo e recentissimo aspetto su cui si è assistito ad un notevole impulso è quello della comunicazione, a cui sempre maggiori risorse vengono dedicate e di cui i siti internet istituzionali inglesi, compreso quello dell'*Home Office* ne sono l'immagine più chiara<sup>290</sup>.

## INTERPRETAZIONI DEL CONCETTO DI SICUREZZA

La storia del concetto di sicurezza nel Regno Unito risulta, come visto anche in precedenza, decisamente influenzata dall'esperienza statunitense. L'idea del "*Tough on crime*" di stampo conservatore dominò, infatti, anche il pensiero politico inglese, soprattutto negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso. In quel periodo pertanto l'attenzione era concentrata sulla criminalità in senso stretto e gli impegni erano indirizzati

---

<sup>290</sup> Per un esempio sul tema si veda <http://www.homeoffice.gov.uk>

prevalentemente verso un rafforzamento delle polizie in un ottica eminentemente repressiva.

Ma già negli anni Ottanta iniziò a diffondersi e radicarsi un approccio maggiormente orientato alla prevenzione, pur permanendo sempre un'idea di fondo rigidamente tradizionalista nei confronti della criminalità. Particolare attenzione fin da subito venne assegnata allo spazio fisico, con l'idea che la criminalità possa essere un problema influenzato dal contesto, eliminabile o riducibile attraverso l'intervento sulle opportunità ambientali che lo provocano, piuttosto che su quelle sociali o valoriali.

Il passaggio dal concetto di *crime prevention* a quello di *community safety* nell'ultimo decennio del secolo segna una svolta epocale nella tradizione inglese. Analizzandolo da un punto di vista sociologico, il termine di «*community*» sta a significare, da un lato che non vi è una singola soluzione o un solo responsabile per le attività prevenzione, all'altro che risulta necessario porre attenzione agli aspetti sociali della devianza, quali ad esempio la disoccupazione, il disagio sociale, la povertà, ecc.<sup>291</sup>. Tuttavia l'approccio tendenzialmente poliziesco rimane ancora abbastanza radicato ed evidente nelle politiche britanniche. D'altronde nello stesso testo del C.D.A. (*Crime and Disorder Act*) vi era l'indicazione programmatica del *New Labour* riconducibile allo slogan "*Tough on Crime, Tough on Causes of Crime*", ribadito nel White Paper "*Getting to Grips with Crime: a new framework for Local Action*"<sup>292</sup>. Mantenendo ancora qualche aspetto del vecchio pensiero conservatore e arricchendolo parzialmente dei contenuti più progressisti, nel luglio del 2008, l'*Home Secretary* (ossia il Ministro dell'Interno) ha pubblicato un libro verde dal titolo: "*From the neighbourhood to the national: policing our communities together*"<sup>293</sup> tracciando le linee future delle politiche per la sicurezza. Le sue basi sono rappresentate fondamentalmente dallo sviluppo di un maggiore coordinamento tra le varie polizie, i livelli di governo locali e quello centrale. Inoltre, vi si trova l'importante intento di rivedere il

---

<sup>291</sup> F. Carrer, in G. Amendola, (2003)

<sup>292</sup> J. Malkin, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>293</sup> Fonte: <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/police-reform/green-paper-chapters>

processo di comunicazione con gli agenti, cercando di garantire ai cittadini, ancor più che al governo centrale, un ruolo chiave nelle scelte e nelle azioni intraprese dalle forze dell'ordine.

## ATTORI E DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE

Il cardine delle politiche per la sicurezza nel Regno Unito è da sempre il Ministero degli Interni, intorno a cui ruotano azioni, strategie e finanziamenti. Inoltre, nel 1986 prese vita la *Interdepartmental Standing Conference*, un comitato interministeriale presieduto dal Primo Ministro orientato specificatamente a studiare e proporre strategie di prevenzione. Come sistema di *common law* non esiste una costituzione scritta, pertanto prima il *Police Act* nel 1964 e con una seconda versione nel 1997, poi il sopraccitato C.D.A. (*Crime and Disorder Act*) rappresentano vere e proprie pietre miliari per la materia. Il processo di decentralizzazione, già in parte descritto, ha visto negli ultimi anni passare lentamente alcune competenze dal centro verso le periferie. In particolare con la *Crime Reduction Strategy* del 2000 i compiti di distribuzione delle risorse, comunque strutturate dal governo, e di coordinamento sono state assegnate alle contee. Gli Enti Locali rivestono un ruolo di primo piano nella gestione dei progetti, e in particolare nelle circa quarantaduemila esperienze di *neighbourhood watch*. Quanto al loro sviluppo e al loro finanziamento, però, questi sembrano rimanere ancora oggi appannaggio quasi esclusivo dello Stato.

Una particolare attenzione merita, infine, la polizia britannica. Tale realtà, infatti, è molto diversa dagli altri Paesi europei. Fin dal 1829 e dal "*Metropolitan Police Development Act*", molte città e distretti costituirono autonomamente i loro corpi di polizia. Nonostante due provvedimenti legislativi successivi, miranti alla riorganizzazione, alla razionalizzazione e alla riduzione delle polizie esistenti, il *Police Act nel 1964* e *Local Government Act del 1972*, rimangono oggi ancora attivi circa sessanta

servizi di polizia diversi su base territoriale e non<sup>294</sup>. Per gestire un simile «mosaico» vi sono tre livelli: su tutti ovviamente l'*Home Secretary*, ovvero il Ministro dell'Interno, con funzioni di supervisione e coordinamento, coadiuvato dalle varie Autorità locali di Polizia dispiegate su base regionale che si occupano in particolare dell'efficienza dei servizi, tema da sempre molto acceso, fino ad arrivare ai *Chief Constable*, responsabili locali con compiti direttivi e di controllo sull'operato nominati dalle Autorità di Polizia. Nel campo della polizia criminale a livello nazionale operano, in particolare, tre grandi divisioni: la S.O.C.A. (*Serious Organised Crime Agency*), che si occupa dei reati più gravi e comprende al suo interno diverse divisioni specialistiche<sup>295</sup>, il *Forensic Science Service*, supporto alle attività di indagine, e il S.F.O. (*Serious Fraud Office*), che si occupa dei reati finanziari. Un panorama simile risulta senza dubbio difficile da gestire tanto a livello centrale quanto a quelli periferici, ma rappresenta al contempo uno dei tratti caratteristici dell'esperienza poliziesca inglese.

### **1.3 La Francia**

#### GLI ASPETTI STORICI

In Francia risiedono 63,4 milioni di abitanti di cui poco più di cinque milioni sono immigrati<sup>296</sup>. La popolazione è distribuita in ventisei regioni di cui ventuno sono metropolitane, una è a statuto speciale (la Corsica) e quattro appartengono ai possedimenti d'oltremare (Martinica, Guadalupe, Isole della Réunion e Guyana francese). La distribuzione istituzionale opera in totale su quattro livelli: lo Stato, le Regioni, i Dipartimenti e i Comuni. Questi ultimi in particolare sono molto numerosi, in totale oltre

---

<sup>294</sup> Fonte: <http://www.police.uk/forces.htm>

<sup>295</sup> National Crime Squad (NCS), National Criminal Intelligence Service (NCIS), la parte della HM Revenue and Customs (HMRC) che si occupa di traffico di droga e associazioni per delinquere e la parte dell'UK Immigration impegnata nella lotta alla criminalità internazionale (UKIS)

<sup>296</sup> Fonte: Eurostat, (2008); dati aggiornati all'anno 2007

trentasei mila. La Francia è, infatti, il paese in Europa con il più elevato numero di municipalità, le cui dimensioni sono anche spesso piuttosto ridotte. Circa l'ottanta per cento di essi non raggiunge i mille abitanti. In totale il settantasette per cento della popolazione vive in aree urbane<sup>297</sup>. I Dipartimenti sono cento, di cui quattro corrispondono alle regioni d'oltremare.

La Francia è stato uno dei primi Paesi a preoccuparsi del fenomeno dell'insicurezza, tanto da essere elevata insieme alla Gran Bretagna, come si è visto nel secondo capitolo, a «modello» nella letteratura classica. Già nel 1974 la polizia francese iniziò a sperimentare uno strumento molto innovativo: l'*ilotage*<sup>298</sup>. Questo consiste in una tecnica di sorveglianza degli spazi pubblici, assicurando una presenza regolare, capillare e per certi versi ostentata, al fine di realizzare un migliore inserimento dell'agente di polizia nel tessuto sociale e favorire l'avvicinamento tra questi e i cittadini. La missione dell'*ilotier* è quella di osservare, ascoltare, dialogare e in certi casi aiutare gli abitanti dei quartieri con l'intento, da una parte di prevenire i reati, dall'altra di agire positivamente sulle paure diffuse. Quest'esperienza, riferita al contesto storico del momento, risulta veramente straordinaria e dimostra la maturità della storia politica francese sulla materia, giustificandone altresì l'istituzione a modello. Anche il concetto di sicurezza, così come viene inteso oggi, comparve nel vocabolario politico francese già nel 1975. L'allora Ministro degli Interni Poniatowski propose, infatti, il cambio di denominazione del proprio dicastero in "Ministero per la Sicurezza dei Francesi"<sup>299</sup>. Il senso dell'intervento era legato alla constatazione che la libertà dei cittadini non coincidesse unicamente con le sue accezioni squisitamente politiche, ma che essa dovesse essere garantita anche nella vita quotidiana e nell'uso degli spazi urbani<sup>300</sup>. Sulla scia di questo rinnovamento del pensiero politico, nel 1977 venne realizzato un imponente lavoro di ricerca sociale,

---

<sup>297</sup> Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. Fonte: <http://www.insee.fr>

<sup>298</sup> F. Carrer, in G. Amendola, (2003)

<sup>299</sup> S. Roché e L. Dumollard, in Quaderni di città sicure (2001), p. 67

<sup>300</sup> S. Roché. (1996)

convogliato nel cosiddetto rapporto "*Peyrefitte*", dal quale si iniziava ad evincere una sorta di «risveglio» di un "sentimento generale di insicurezza" e la conseguente necessità di adottare azioni urgenti soprattutto in rapporto alle necessità connesse alle nuove realtà urbane<sup>301</sup>. Nel 1982 il *Rapport Bonnemaïson*<sup>302</sup> redatto dalla *Commission des Maires sur la Sécurité* evidenziava, inoltre, l'importanza di rendere i sindaci e le amministrazioni locali protagonisti nella gestione delle politiche locali di sicurezza. È proprio sulla base di quest'ultimo lavoro che prese avvio in quegli anni una fase di vigoroso sviluppo delle politiche per la sicurezza, promosse attraverso la costituzione del C.N.P.D. (*Conseil National pour la Prévention de la Délinquance*), il Consiglio Nazionale per la Prevenzione della Delinquenza, seguito a partire dall'anno successivo dalla rapida proliferazione dei C.C.P.D. (*Conseil Communal pour la Prévention de la Délinquance*), singole consulte Comunali istituite da quei territori più sensibili al problema. Tali iniziative hanno avuto solitamente un carattere prettamente locale, godendo di libertà e autonomia, tanto che molte di esse non risultano ancora oggi censite, e tanto meno, di conseguenza, se ne conoscono i contenuti. Come si è visto, un simile impegno a livello locale sulla problematica ha segnato e contraddistinto fortemente l'esperienza francese in passato e ancora oggi.

Alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso ha iniziato a prendere vita un ulteriore filone di politiche molto legate ai temi della sicurezza degli spazi e della vivibilità: la politica delle città (*Politique de la Ville*). Nel 1988 vennero fondati il C.N.V (*Conseil National des Villes*), il C.I.V. (*Comité Interministériel des Villes*), e la D.I.V. (*Délégation Interministériel à la Ville*) con lo scopo di migliorare la realtà sociale e abitativa dei centri urbani. Da allora, l'opera di questi organi ha viaggiato molto spesso in parallelo con quelli deputati alla sicurezza pubblica. Nel 1989 fu, inoltre, istituito l'I.H.E.S.I. (*Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure*),

---

<sup>301</sup> Il cosiddetto rapporto *Peyrefitte*, dal nome del guardasigilli nonché presidente del *Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance* che ha redatto tale lavoro per il governo di Giscard D'Estaing. F. Carrer, in G. Amendola, (2003)

<sup>302</sup> Anche in questo caso il nome dello studio commissionato dall'allora primo ministro François Mitterand è quello del suo autore: Gilbert Bonnemaïson.

organo interdisciplinare preposto all'attività di studio e ricerca dipendente direttamente dal Ministero degli Interni, ma collegato anche agli altri dicasteri. Il contributo conoscitivo e innovativo fornito da questo ente risulterà molto importante, lasciando intravedere qualche spazio di novità, tuttavia nel 1992 prese vita una nuova iniziativa di carattere ancora eminentemente poliziesco: i P.L.S. (Piani Locali di Sicurezza). L'approccio dominante dell'intervento rimaneva, dunque, ancora piuttosto sbilanciato a favore della repressione<sup>303</sup>. Nel 1995 il Parlamento francese per la prima volta ha assunto ufficialmente un provvedimento legislativo nel settore della pubblica sicurezza approvando la *Loi d'Orientation et de Programmation sur la Sécurité*<sup>304</sup>, una legge quadro sulla materia, successivamente modificata nel 2002 e nel 2008. Questo atto riconosce formalmente la sicurezza quale diritto fondamentale, assegnando, un po' in controtendenza, in un primo momento allo Stato centrale gran parte delle competenze sulla materia. Nell'ultima e recente modifica, soprattutto, verrà, invece, in linea con i trascorsi dell'esperienza francese, enfatizzato il ruolo dei sindaci<sup>305</sup>.

Il 1997 segna un'ulteriore importante tappa nel percorso politico francese: «sulle» ceneri dei Piani poco sopra citati, infatti, il governo ha istituito i Contratti Locali per la Sicurezza (*Contrats Locaux de Sécurité*)<sup>306</sup>, procedure contrattuali che impegnano i firmatari ad intraprendere progetti e azioni a livello locale per la causa, garantendogli un sostegno governativo. Tra i partecipanti al contratto vi possono essere prefetti, procuratori, sindaci, rappresentanti delle forze dell'ordine, direttori scolastici, operatori sociali, agenzie per la gestione degli alloggi popolari e società di trasporti pubblici, ecc. Questo strumento ha avuto, e ha tuttora, molto successo, tanto da essere stato esportato e applicato in molti altri Paesi. Contestualmente, la Francia ha iniziato, come molti altri Paesi, a sviluppare servizi di "*police de proximité*", attraverso due principali

---

<sup>303</sup> S. Roché, (1996)

<sup>304</sup> Fonte: <http://www.assemblee-nationale.fr>

<sup>305</sup> Fonte: [http://www.eucpn.org/stratdocs/eucpn\\_crime\\_prevention\\_strategy\\_France.pdf](http://www.eucpn.org/stratdocs/eucpn_crime_prevention_strategy_France.pdf)

<sup>306</sup> F. Carter, in G. Amendola, (2003)

categorie di attori: gli operatori locali di sicurezza e gli agenti locali di mediazione. I primi con il compito di contribuire al miglioramento delle reti di informazione e di azione della polizia nazionale, con un ruolo attivo nei confronti del sostegno alle vittime di reato, dei fenomeni di degrado urbano, di sorveglianza informale sui trasporti pubblici e nelle scuole. I secondi hanno, invece, un ruolo di mediazione sociale, favorendo legami e integrazione e mitigando le tensioni nella comunità. Nel 2006, in conclusione, con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo, ma soprattutto al coordinamento, delle politiche di prevenzione e sicurezza, è stato creato un Comitato Interministeriale, presieduto dal Primo Ministro, composto da diversi altri ministri tra cui, in particolare, quelli della Sicurezza, della Giustizia e dell'Istruzione.

#### INTERPRETAZIONI DEL CONCETTO DI SICUREZZA

I termini *sûreté* e *ordre public* nascono nell'ordinamento francese contemporaneamente alla creazione degli Stati nazionali e vengono successivamente concettualizzati durante il periodo illuministico per opera, in particolare, di Rousseau. Nel «contratto sociale», infatti, è contemplato il celebre scambio tra libertà e garanzia della sicurezza concordato tra Stato e cittadini<sup>307</sup>. Il principio della *sûreté* è stato, tuttavia, a lungo scarsamente utilizzato nel sistema transalpino, forse perché caricato di connotazioni negative derivanti dal suo utilizzo durante il regime del terrore di Robespierre, e in particolare per le sue leggi di "*sûreté générale*"<sup>308</sup>. Questo termine è ricomparso più di recente. Dalla seconda metà del XX secolo, ad esempio, si parla di *sûreté publique* descrivendo i poteri di polizia del sindaco. Ma il concetto di «sicurezza pubblica» continua ad essere fin dai tempi della Rivoluzione sostanzialmente uno dei tre elementi costitutivi dell'ordine pubblico<sup>309</sup>, principio quest'ultimo a sua volta di lunga e fondamentale tradizione giuridica nel diritto pubblico francese, riesposto in maniera intensa con la sopraccitata legge del 1995 e

---

<sup>307</sup> S. Roché e L. Dumollard, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>308</sup> *Idem*

<sup>309</sup> I concetti sono *tranquillité*, *sécurité* e *salubrità* come descritto nel secondo capitolo

successive modifiche, che gli ha garantito il riconoscimento di diritto nell'ordinamento giuridico, attribuendone allo Stato la competenza.

La parola «*sécurité*», invece, pur non sostituendo mai dal punto di vista semantico e giudiziario la *sûreté*, entra a far parte di un vocabolario prevalentemente politico negli anni Settanta, iniziando la rapida «scalata al vertice» delle agende pubbliche. Ma forse ancor più diffuso e utilizzato in Francia è proprio il suo contrario: *insécurité*, che convoglia parecchi discorsi sulla questione fino ad oggi. Dalla metà degli anni Novanta, comunque, emergono e prendono piede altre due espressioni: quelle di "*violence urbaine*" e di "*incivilités*"<sup>310</sup>. Con il primo, si descrivono tutti quegli atti di violenza qualificabili come azioni contro le istituzioni, quali sommosse, sassaiole, ecc.. Mentre con il secondo, si introduce la questione del disordine, sociale e fisico, già ampiamente descritta nel primo capitolo. In sostanza, però, questi due termini delineano un'ulteriore innovazione di pensiero, sviluppatasi di pari passo in altri Paesi europei, che non li riconduce anche al di fuori del sistema penale, introducendo una questione sociale più ampia. Si tratta di un vero e proprio cambiamento di prospettiva, l'espressione non descrive una semplice violazione della legge, bensì la "capacità di riproduzione del fenomeno che rende difficile la vita sociale"<sup>311</sup>. C'è da considerare, infine, che non esiste in Francia una traduzione dell'accezione «paura della criminalità», altrove invece molto diffusa e utilizzata.

## ATTORI E DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE

In virtù dell'art. 34 della Costituzione, la competenza esclusiva in materia di sicurezza spetta allo Stato<sup>312</sup>. Ciò significa, in altri termini, che al Parlamento spetta il compito di stabilire le leggi in ambito penale, mentre al Primo Ministro, oltre alla delega legislativa, compete un potere regolamentare sull'insieme del territorio. In via sussidiaria la gestione di tali funzioni è esercitata dai prefetti e dai sindaci, purché in linea con i

---

<sup>310</sup> S. Roché, (1998)

<sup>311</sup> S. Roché e L. Dumollard, in Quaderni di città sicure (2001), p. 69

<sup>312</sup> Fonte: <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution2.htm>

principi nazionali. La costituzione del Comitato Interministeriale nel 2006 ha allargato, inoltre, la sfera dei dicasteri coinvolti in questo settore rispetto a quelli tradizionali, ovvero i ministeri della Sicurezza<sup>313</sup> e della Difesa. Ambedue si occupano dei problemi di sicurezza e delinquenza, il primo con competenze specifiche sulla polizia e l'immigrazione, il secondo coordinando la *Gendarmerie*. Collaborano oggi, quindi, anche i ministeri della Giustizia, della Pubblica Istruzione, delle Politiche Sociali, e tutti quelli ritenuti interessati nella pianificazione e nelle decisioni che riguardino in qualche maniera il problema della sicurezza. Autorità decentrata dello Stato è il Prefetto, al quale spettano competenze in materia di polizia amministrativa, salute e ordine pubblico, assistito quasi ovunque da un vice-prefetto preposto esclusivamente alle questioni di sicurezza. Questo da un lato esclude le Regioni da qualsiasi spettanza in materia, salvo la dislocazione regionale della polizia giudiziaria, dall'altro rappresenta una forma di controllo e coordinamento sull'operato dei sindaci, ai quali, invece, spetta da sempre un ruolo determinante. Il sindaco controlla la polizia municipale e, soprattutto attraverso i Contratti Locali di Sicurezza, può definire e attuare politiche e azioni di prevenzione, cooperando con tutti gli attori interessati.

Per quanto riguarda le forze dell'Ordine esistono tre diversi corpi: la polizia nazionale, la gendarmeria e la polizia municipale. La polizia nazionale è posta sotto l'autorità del Ministero della Sicurezza, mentre a livello locale sono i Prefetti che ne governano le funzioni. I suoi compiti sono molteplici ed eterogenei, suddivisibili generalmente secondo tre servizi centrali: la polizia giudiziaria (che si occupa dei fatti criminali gravi), quella di sorveglianza del territorio (riconducibile alle attività di controspionaggio) e quella territoriale (che dal 1992 ha il compito di realizzare una reale dipartimentalizzazione della polizia nazionale). La Gendarmeria è una forza militare, dunque, organizzata sotto l'egida del Ministero della difesa. Anch'essa esercita tre ruoli prevalenti: quello militare, quello giudiziario e quello amministrativo. Questa sovrapposizione di competenze è da molto

---

<sup>313</sup> Un tempo denominato Ministero degli Interni

tempo al centro di un acceso dibattito soprattutto per una storica carenza di coordinamento, ma uno dei suoi tratti differenzianti è costituito dal radicamento sul territorio. Mentre la polizia, infatti, è molto più presente nelle città, la gendarmeria è diffusa soprattutto nelle aree rurali. Infine, dal 1982, grazie alle leggi sul decentramento, ha ripreso vigore l'estensione delle polizie municipali. Dall'aprile del 1999 ne sono stati definiti con legge anche statuto e mansioni, ponendole innanzitutto al servizio dei sindaci i quali dispongono di poteri normativo-regolamentari. Oltre che di sicurezza stradale da quel momento tali polizie hanno anche ricevuto alcune competenze di polizia giudiziaria, seguendo la recente tendenza a non separare più repressione e prevenzione nelle politiche pubbliche.

## **1.4 L'Italia**

### GLI ASPETTI STORICI

L'Italia ha una popolazione di 59,1 milioni di abitanti e tra questi quasi tre milioni e mezzo sono cittadini stranieri<sup>314</sup>. Il tasso di urbanizzazione si aggira intorno al settanta per cento. A livello amministrativo vi è una suddivisione di carattere territoriale in venti regioni dotate di uno statuto e poteri propri, ma con spazi di autonomia piuttosto limitati. Tra di esse, cinque godono di una specialità statutaria (Trentino Alto-Adige, Valle d'Aosta, Friuli Venezia-Giulia, Sardegna, Sicilia) e la prima di queste è a sua volta costituita dalle sue due Province Autonome. Scendendo ancor più nel dettaglio vi sono centoquattro Province e più di ottomila Comuni. Pur in un panorama di notevole segmentazione dei ruoli amministrativi e con un processo di devoluzione in corso, l'autonomia degli enti sussidiari rimane comunque ancora moderata. Nel campo della sicurezza, in

---

<sup>314</sup> Fonte: Eurostat, (2008); dati aggiornati all'anno 2007

particolare, questa connotazione «centralistica» emerge in maniera eloquente.

L'Italia si affaccia al problema della sicurezza urbana con un sensibile ritardo rispetto a molti altri Paesi europei. Anche se la legge n. 121 del 1981 aveva fissato le linee per un "nuovo ordinamento"<sup>315</sup> dell'amministrazione della pubblica sicurezza, fino agli anni Novanta ben poco di nuovo si nota in uno scenario fortemente ancorato alle tradizioni repressive e penali. L'attenzione era a quei tempi prevalentemente concentrata su due fenomeni che in questo Paese hanno avuto un'eccezionale influenza: il terrorismo di matrice politico-ideologica e la criminalità organizzata. Le azioni delle autorità governative e delle forze dell'ordine, pertanto, erano quasi totalmente indirizzate alla repressione di tali fenomeni, la cui impronta rimase nei successivi anni, e rimane ancora oggi, piuttosto evidente.

A partire dal 1994 si intravidero i primi segnali di cambiamento, che tuttavia non provenivano dallo Stato centrale, bensì da alcune regioni. La prima fu l'Emilia Romagna che, con il progetto "Città Sicure", gettò le basi per un nuovo approccio ai problemi della sicurezza, più vicino agli orientamenti internazionali. Di seguito, altre amministrazioni locali, di regioni e città, seguirono l'esempio, promuovendo autonomamente iniziative in particolare legate a forme di prevenzione. Il primo passo in tale direzione operato dal governo centrale fu la sottoscrizione di un Protocollo di intesa in materia di sicurezza tra il Sindaco e il Prefetto della città di Modena alla presenza del Ministro dell'Interno<sup>316</sup>. Questo rappresentò il primo caso, poi, consideratone il buon esito, riproposto in altre realtà. Nonostante questo fervore di carattere localistico non molti, per il resto, furono i riscontri a livello statale. Nel 1999 con un decreto legislativo<sup>317</sup> venne ampliata la composizione dei Comitati Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica inserendovi i sindaci dei capoluoghi e i

---

<sup>315</sup> Al di là dell'introduzione piuttosto blanda del concetto di prevenzione, lo stampo della norma si rivela ancora piuttosto tradizionalista. Fonte: Legge 1 aprile 1981, n. 121

<sup>316</sup> C. Braccesi e R. Selmini, (2005)

<sup>317</sup> D. L. n. 279 del 27 luglio 1999

presidenti della Province, tuttavia tale organo rimane limitato alle sue funzioni di consulenza per i Prefetti. Nel 2000, inoltre, venne riconosciuta in maniera formale la collaborazione tra Stato, Regioni e Comuni<sup>318</sup>, fornendo un quadro di riferimento normativo per una realtà già esistente quale quella dei protocolli di intesa.

Ma è sempre la regione Emilia Romagna che nel 1999 cercò per prima di colmare autonomamente i vuoti legislativi e le distanze rispetto agli standard internazionali in materia di sicurezza urbana adottando una legge regionale capace di ritagliarsi uno spazio regolamentativo legittimo in un ordinamento costituzionale che assegna tali competenze in maniera esclusiva, come si approfondirà più avanti, allo Stato<sup>319</sup>. Attraverso questo strumento si intendeva perseguire due principali finalità: una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, diversa quindi dal concetto tradizionale di ordine pubblico, e la promozione di un «sistema integrato» di sicurezza. Quest'ultima espressione rappresenta una svolta concettuale rilevante e verrà ulteriormente approfondita qui di seguito. Inoltre, un altro aspetto da sottolineare è il rapporto sinergico che si viene a sviluppare tra l'azione dell'ente regionale e le progettualità delle singole città. Il successo dell'iniziativa è tale che negli anni a seguire diverse altre regioni intraprendono la stessa strada<sup>320</sup>.

I primi interventi legislativi di carattere nazionale avvengono, invece, nel nuovo secolo con i cosiddetti "pacchetti sicurezza". Il primo di essi fu la legge n. 128 del 26 marzo 2001 dal titolo "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini"<sup>321</sup> orientata prevalentemente a rafforzare il principio della certezza della pena e all'inasprimento delle sanzioni detentive per i reati predatori. Lo stesso anno si procedette ad una riforma del Titolo V della Costituzione con cui si sancì la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica, ma in cui per la prima volta si trasferirono anche alcune competenze riguardanti la

---

<sup>318</sup> D.P.C.M. del 12.09.2000

<sup>319</sup> Legge Regionale n. 3 del 21 aprile 1999

<sup>320</sup> Toscana, Lazio, Campania, Veneto, Marche e Piemonte

<sup>321</sup> Fonte: <http://www.camera.it/parlam/leggi/011281.htm>

polizia amministrativa locale alle regioni<sup>322</sup>. Nel 2002 su iniziativa del Ministero dell'Interno venne istituita la figura del «poliziotto di quartiere», una forma di polizia di prossimità, sulla base dei modelli statunitensi e francesi, sperimentata in diverse città per fasi successive e che trova ancora oggi molto seguito e riscontro. Queste iniziative furono seguite da una serie di azioni volte, in particolare, a migliorare l'interconnessione delle diverse forze di polizia e la promozione della diffusione dei sistemi di videosorveglianza. Negli ultimi due anni, in particolare, l'interesse per l'argomento si è riaperto, con l'approvazione nel 2008 di un nuovo "pacchetto sicurezza"<sup>323</sup> che ha previsto, tra le altre cose, l'impiego straordinario dell'esercito in affiancamento alle forze di polizia nella sorveglianza del territorio urbano<sup>324</sup>. Nel 2009, infine, il decreto legge del 23 febbraio n. 11 ha introdotto nuove misure urgenti in materia di contrasto agli episodi di violenza sessuale attraverso un sistema di norme finalizzate al contrasto di tali fenomeni e ad una più concreta tutela delle vittime dei suddetti reati, all'introduzione di una disciplina organica in materia di atti persecutori, ad una più efficace disciplina dell'espulsione e del respingimento degli immigrati irregolari, nonché ad un più articolato controllo del territorio mediante l'impiego di volontari non armati, generando un dibattito molto vivace<sup>325</sup>.

## INTERPRETAZIONI DEL CONCETTO DI SICUREZZA

In Italia il passaggio culturale dagli approcci tradizionali a quelli più attuali è avvenuto in tempi piuttosto recenti. Anche le pratiche repressive tout-court hanno monopolizzato la scena più a lungo rispetto che altrove, anche se il concetto classico di «ordine pubblico» è stato introdotto formalmente a livello costituzionale soltanto con la riforma del 2001. Fino

---

<sup>322</sup> Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001

<sup>323</sup> Legge 24 luglio 2008, n. 125

<sup>324</sup> "Piano per l'impiego del personale delle Forze Armate nel controllo del territorio" previsto dall'articolo 7-bis del decreto legge 92/2008, convertito dalla legge 125/2008. Il ministro dell'Interno e il ministro della Difesa hanno firmato al Viminale un decreto adottato con parere favorevole del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza.

Dal 4 agosto dello stesso anno tremila uomini, appartenenti a Esercito, Marina, Aeronautica Militare e Arma dei Carabinieri, hanno il compito di vigilare su siti istituzionali e obiettivi sensibili e di presidiare il territorio.

<sup>325</sup> Fonte: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0983\\_2009\\_02\\_24\\_DL\\_sicurezza.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0983_2009_02_24_DL_sicurezza.html)

ad allora, infatti, si citavano più spesso i termini «sicurezza» e «incolumità pubblica» in generale. Tali ritardi rispetto al panorama internazionale sono probabilmente legati ad alcune problematiche e rigidità interne. Pur dominando una forte tendenza centralista e una gestione della pubblica sicurezza ispirata fundamentalmente a tali principi, i maggiori segnali di rinnovamento sono giunti dalla scala locale. Paradossalmente in questo settore alcune regioni e città sono addirittura intervenute prima ancora del mondo scientifico e della ricerca, a volte istituendo vere e proprie unità interne preposte a tali funzioni. È stato così possibile, nell'ultimo decennio dello scorso secolo, integrare e sviluppare le strategie di polizia con le pratiche della prevenzione. Queste si sono sviluppate rapidamente, pur senza uniformità nell'ambito territoriale perché legate ad esperienze puntuali. Particolare successo hanno ottenuto le pratiche preventive situazionali di tipo tecnologico, soprattutto con i sistemi di allarme e di videosorveglianza.

Il concetto di «sicurezza» assume storicamente in Italia diversi connotati, emergendo negli anni Novanta con accezioni più direttamente legate all'oggetto del presente studio. In particolare, con una forte spinta politica e mediatica all'inizio del nuovo secolo, essa diventa una vera e propria "questione sociale" necessitante di un interesse prioritario e contingente. Se tradizionalmente l'aggettivo che precedeva o seguiva il termine era, come visto anche nell'ordinamento, «pubblica», di recente esso è stato gradualmente sostituito dall'espressione «urbana». Sul significato di quest'ultima, che si ripresenta anche in altri contesti europei e non solo, ci si è già peraltro soffermati nel primo capitolo. Dal 1999 in Emilia Romagna si inizia, inoltre, a parlare di sistema «integrato» di sicurezza<sup>326</sup>, definizione che riscuoterà un crescente successo sia in campo politico che scientifico. Nella riforma legislativa della stessa regione viene dettagliatamente specificato il suo concreto significato: "...si intendono come politiche per la promozione di un sistema integrato di sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle

---

<sup>326</sup> Legge Regionale n. 3 del 21 aprile 1999, artt. 217 e seguenti

città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa.”<sup>327</sup>

Ciò introduce un’ulteriore tassello nelle riflessioni sulla sicurezza originando nuovamente sperimentazioni e azioni a livello locale. Non esiste ad oggi uno strumento normativo a livello nazionale, capace di sintetizzare e valorizzare il patrimonio di idee e iniziative sviluppate negli ultimi anni, ma allo stesso tempo il dibattito non sembra ancora sufficientemente maturo per condurre a forme di intervento simili sulla materia.

## ATTORI E DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE

Nonostante la recente modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione<sup>328</sup>, essa assegna ancora con l’art. 117 in maniera esclusiva la competenza allo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della sola polizia amministrativa locale. La tradizione italiana, come visto finora è tendenzialmente centralistica, assumendo da sempre in capo al Governo queste funzioni. L’attuale organizzazione della Pubblica Sicurezza in Italia, regolata con la legge n. 121 del 1981, prevede che tale compito si concentri su un’autorità nazionale, ovvero il Ministro dell’Interno, responsabile dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e del coordinamento delle Forze di Polizia. L’attuazione della politica dell’ordine e della sicurezza pubblica è affidata al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, diretto dal Capo della Polizia, o anche Direttore generale della Pubblica Sicurezza. Il Capo della Polizia è un Prefetto nominato dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su indicazione del Ministro dell’Interno. Il Dipartimento ha tre Vice direttori generali: uno con funzioni vicarie, un altro preposto al coordinamento e alla pianificazione delle attività delle Forze di Polizia, il terzo responsabile della Direzione Centrale della Polizia Criminale. Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza cura inoltre il coordinamento

---

<sup>327</sup> Legge Regionale n. 24 del 4 dicembre 2003

<sup>328</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

tecnico-operativo delle Forze di polizia e la direzione ed amministrazione della Polizia di Stato.

Sul territorio, a livello provinciale si trova, dunque, la figura del Prefetto. I provvedimenti legislativi che portarono all'istituzione delle prefetture post-unitarie risalgono al 1861. Dopo numerose riforme, oggi esse sono caratterizzate da un duplice ruolo: sono da una parte preposte all'attuazione delle direttive ministeriali ed al coordinamento delle forze di polizia, mentre dall'altra sono anche responsabili provinciali dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il Prefetto predispone, in attuazione delle direttive ministeriali, piani coordinati di controllo del territorio, che i responsabili delle forze di polizia devono attuare. Un'ulteriore importante ruolo è attribuito alle Questure. Il Questore ha, sempre in base alla legge 121/1981, la qualifica di autorità provinciale di pubblica sicurezza, tra l'altro non più sotto la dipendenza gerarchica dal prefetto. Le sue più significative competenze sono la direzione, le responsabilità e il coordinamento a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione<sup>329</sup>. La questura dipende dal Ministero dell'interno che con proprio decreto ne stabilisce l'articolazione interna e le dotazioni di personale e mezzi. L'attuale struttura, definita col decreto ministeriale del 16 marzo 1989, prevede due Divisioni: polizia anticrimine e polizia amministrativa-sociale. Infine. I Sindaci rivestono un ruolo operativo e di indirizzo di crescente importanza, soprattutto nei confronti delle forze di polizia locale.

In Italia complessivamente operano sei forze di polizia: la Polizia di Stato, di cui si è appena parlato, l'Arma dei Carabinieri, facente parte dell'Esercito e agli ordini del Ministero della Difesa, le Polizie Locali, gestite direttamente dai singoli Comuni, la Guardia di Finanza, la Polizia Penitenziaria e il Corpo Forestale dello Stato. Se le mansioni di queste ultime tre risultano abbastanza chiare, le prime tre sono, invece, per molti versi complementari e sovrapposte, operando con funzioni ormai sempre

---

<sup>329</sup> Legge n. 121 del 1 Aprile 1981

più simili. La necessità più urgente oggi, quindi, sembra essere quella di un ulteriore sviluppo del loro coordinamento, vincendo anche le resistenze e le difese di posizione più conservatrici.

## **1.5 La Spagna**

### GLI ASPETTI STORICI

La Spagna conta 44,5 milioni di abitanti di cui circa quattro milioni sono stranieri<sup>330</sup>. Il tasso di urbanizzazione non è elevatissimo, raggiungendo circa il settantasette per cento dei residenti. L'organizzazione statale prevede una suddivisione in diciassette comunità autonome (o regioni) dotate di una propria normativa di base, lo Statuto e di competenze specifiche. Queste sono dotate di un buon grado di autonomia, e sovraordinano, a loro volta, Province e Comuni. Il processo di democratizzazione dello Stato è molto recente pertanto questo Paese è dotato di una Costituzione piuttosto moderna. Dal 1939 al 1976, infatti, lo Spagna visse sotto il regime franchista di cui ancora oggi rimane qualche sparuto retaggio. In particolare, la sicurezza durante quegli anni veniva identificata eminentemente con il mantenimento dell'ordine pubblico, inteso, soprattutto, come difesa dello Stato dittatoriale. L'adozione della nuova Costituzione nel 1978 segna il primo passo di una riforma che costituirà le fondamenta delle nuove politiche democratiche per la sicurezza dei cittadini e porterà la Spagna ad allinearsi con le altre realtà europee. All'articolo 104 comma 1, infatti, è previsto che "le forze e gli organi di sicurezza alle dipendenze del Governo avranno il compito di vegliare sul libero esercizio dei diritti e delle libertà e di garantire la sicurezza dei cittadini", stabilendo altresì che sarà una legge successiva a stabilirne funzioni, principi d'azione fondamentali e gli ordinamenti delle

---

<sup>330</sup> Fonte: Eurostat, (2008); dati aggiornati all'anno 2007

forze e degli organi di sicurezza<sup>331</sup>. All'articolo 149, poi, è stato introdotto il concetto di "sicurezza pubblica", caratterizzandola come una competenza esclusiva dello Stato, ma garantendo al contempo la possibilità di creare dei propri servizi di polizia alle comunità autonome. Questa garanzia si è tanto concretizzata quanto ampliata nel tempo, al punto di consentire la generazione e lo sviluppo di politiche a livello prevalentemente comunale e regionale. Dagli anni Ottanta, infatti, hanno preso avvio diversi progetti di carattere locale, dapprima concentrati prevalentemente sulle attività di stampo poliziesco, e successivamente estesi ad altri attori. E' il caso, per esempio, delle città di Barcellona e Vigo con le "piattaforme di coordinamento" della polizia o dei progetti di mediazione e di "giustizia restaurativa" della Comunità di Madrid o di quelle Catalana e Valenciana<sup>332</sup>. L'ottica di intervento segue grossomodo gli orientamenti internazionali, indirizzandosi alla fine degli anni Ottanta verso un approccio maggiormente preventivo. Ciò che risulta più evidente è, invece, la costante spinta decentralizzante, che ha permesso la fioritura di iniziative autonome e contestualizzate. La "*Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*" (LOFCS), legge n. 2 del 1986, che regolerà specificamente di lì fino al 2007 l'attività dei corpi di polizia, segue questa tendenza prevedendo all'articolo 1 la partecipazione degli enti locali al mantenimento dell'ordine pubblico<sup>333</sup>. Tale norma aveva, inoltre, previsto un organismo di coordinamento a livello nazionale: il Consiglio della Politica di Sicurezza, che, probabilmente per ragioni politiche legate al mantenimento degli equilibri e dell'autonomia regionale non è mai stato costituito<sup>334</sup>. Invece, le Giunte di Sicurezza, altro strumento previsto dalla LOFCS e destinato al coordinamento bilaterale tra lo Stato e ciascuna delle Comunità autonome che abbia istituito un proprio corpo di polizia, ha trovato applicazioni concrete, seppur limitate al Paese Basco, alla Catalogna e la Navarra (le uniche ad avere una polizia regionale), e a cui

---

<sup>331</sup> Fonte: Constitución Española - <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html#a55>

<sup>332</sup> E. Bodelon, M.E. Querol, in Quaderni di città sicure (2001), pp. 203-250

<sup>333</sup> A. Recasens, in Quaderni di città sicure (1999)

<sup>334</sup> *Idem*

successivamente si sono aggiunte, con una formula diversa e collegata alla polizia nazionale, la Galizia, l'Asturia, l'Aragona, l'Andalusia e la Comunità Valenciana. Infine, ancora più capillari sono le Giunte Locali di Sicurezza, presiedute dal sindaco e dal Governatore Civile (presidio territoriale del governo), che hanno compiti di coordinamento delle azioni a livello municipale.

Questo panorama è rafforzato dal lungo periodo trascorso tra la previsione nella Costituzione di una legge organica e la sua concreta pubblicazione, segno, forse, anche di una non contingente necessità. La legge n. 1 del 1992, "*Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*" (conosciuta con l'acronimo LOPSC) entrò in vigore, dunque, a quattordici anni di distanza dal suo annuncio<sup>335</sup>. Con tale provvedimento si rafforzò tanto il ruolo fondamentale dello Stato sulla materia e sulle politiche, quanto il ruolo e l'autonomia delle Comunità autonome e delle municipalità. Quel che ancora, invece, sembra mancare a quel tempo è uno strumento che garantisca un reale coordinamento tra le autorità in campo. Per tentare di sopperire a tale lacuna nel 1995 il Ministero degli Interni, sulla base dell'esperienza delle Giunte di Sicurezza istituite con la LOFCS, ha creato alcuni nuovi organismi disposti su tre livelli: il Consiglio Nazionale di Sicurezza Urbana, i Consigli Provinciali di Sicurezza Urbana e i Consigli Locali di Sicurezza Urbana<sup>336</sup>.

Negli ultimi anni, inoltre, sono nati nelle principali città spagnole numerosi esempi di «polizia di quartiere», o di prossimità, con lo scopo di combattere l'insicurezza diffusa e la microcriminalità. Il riferimento per tali esperienze sembra essere stato il modello inglese e gli agenti risultano integrati e in coordinamento con la Polizia Locale, salvo il caso della città di Madrid dove sembrano collegarsi maggiormente con i corpi nazionali<sup>337</sup>.

---

<sup>335</sup> F. Alonso, (1994)

<sup>336</sup> E. Bodelon, M.E. Querol, in Quaderni di città sicure (2001)

<sup>337</sup> *Idem*

## INTERPRETAZIONI DEL CONCETTO DI SICUREZZA

Si è visto come le interpretazioni del concetto di ordine pubblico durante il governo di Franco fossero riconducibili generalmente all'idea di difesa del regime stesso. Tale retaggio culturale comportò un'influenza che si estese oltre il suo declino in termini soprattutto di approccio repressivo. Al contempo, però, la liberazione dall'oppressione della dittatura ha favorito la crescita di idee piuttosto innovative, permettendo il radicamento precoce di approcci nuovi e legati alle più recenti forme di prevenzione. In questo la Spagna può definirsi per certi versi «avanguardista» essendo uno dei primi Paesi ad annoverare simili concetti positivizzati nell'apparato normativo.

Recasens, uno dei principali interpreti del pensiero contemporaneo spagnolo sulla materia, sostiene, che "solo le dittature o gli stati con tribunali repressivi possono seguitare a mantenere la funzione di un solo ed esclusivo ordine sociale, ma ciò avrà come base soltanto l'imposizione coattiva del medesimo..."<sup>338</sup>. Grazie a tali presupposti, negli anni Novanta, era già diffusa una concezione più ampia di sicurezza urbana rispetto ad altre realtà europee, che considerava già la complessità del fenomeno e i suoi connotati di tipo soggettivo e oggettivo<sup>339</sup>. Dopo l'approvazione della L.O.P.S.C., inoltre, si è ancora più facilmente diffuso un concetto di sicurezza «integrale», connesso con principi quali la libertà, la giustizia sociale e la partecipazione cittadina. Anche le forze di polizia si sono adeguate a queste nuove interpretazioni, iniziando a cooperare con le «agenzie sociali» e con la polizia di quartiere.

## ATTORI E DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE

La Costituzione art. 104 sancisce la competenza inequivocabile dello Stato centrale sulla materia. E in tal senso esso ne ha esercitato in maniera quasi esclusiva le funzioni di polizia. Tuttavia nel sistema amministrativo spagnolo caratterizzato da un discreto livello di sussidiarietà è stato

---

<sup>338</sup> Citazione in Quaderni di città sicure (2001), pp. 205-206

<sup>339</sup> Si veda per esempio F. Jusmet, J. Delgado, J. Guardia, ecc. in Quaderni di città sicure (1999)

possibile, al contempo, permettere lo sviluppo autonomo di iniziative e azioni di tipo locale. La legge organica 1/1992, inoltre, ha ribadito più recentemente questo principio, in particolare investendo in maniera diretta i Sindaci di alcune funzioni di garanzia e mantenimento dell'ordine pubblico. La presenza e lo svolgimento delle funzioni statali a livello territoriale è garantita dalla figura del Governatore Civile, presidio dipendente dal Ministero dell'Interno istituito con Regio Decreto n. 3117 del 1980<sup>340</sup>. Partecipando direttamente nei citati organi di coordinamento locale, il suo ruolo nel contesto delle politiche per la sicurezza è principalmente quello di verificarne uno sviluppo armonico e condiviso con gli indirizzi nazionali, garantendo contemporaneamente autonomia e libertà di iniziativa. Per quanto riguarda le forze di polizia, la Spagna ha nel 2007 con la legge n. 1571 riformato il settore, senza attuare rivoluzioni. Sono stati mantenuti i quattro livelli storici e i compiti generali trasversali, senza cioè individuare delle specificità per i diversi corpi: in ambito statale la Polizia Nazionale e la Guardia Civile, sul piano regionale le Polizie delle Comunità Autonome e su quello comunale le Polizie Locali. Le prime due dipendono direttamente dal *Ministerio del Interior*, anche se la seconda si colloca a cavallo tra questo e il *Ministerio de Defensa*. Delle polizie regionali si è già parlato constatando la loro concreta applicazione soltanto in tre Comunità autonome<sup>341</sup>, anche se altre cinque ne sono dotate ma con una forma ibrida che prevede una dipendenza dalla Polizia Nazionale. Infine molto diffuse sono le Polizie Municipali con funzioni amministrative, ma anche di prevenzione e sicurezza. I cambiamenti intercorsi tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta hanno comportato, inoltre, conseguenze sostanziali sugli attori coinvolti, coinvolgendo via via figure nuove quali operatori dei servizi sociali, associazioni, volontari, commercianti, ecc.. Una delle cose più positive nell'esperienza spagnola è stata anche in questo la capacità di mettere "a sistema" e creare un coordinamento tra queste nuove azioni congiunte da parte delle

---

<sup>340</sup> Fonte: [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1981/04916](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1981/04916)

<sup>341</sup> Paese Basco, Catalogna e Navarra

municipalità, soprattutto attraverso i Consigli Locali di Sicurezza Urbana previsti con la LOPSC<sup>342</sup>.

## **2. Misurare la sicurezza?**

È possibile misurare la sicurezza dei cittadini? Mettere un punto di domanda al titolo di un paragrafo non è cosa consueta, tuttavia sembra ben sottolineare l'elevato grado di incompiutezza scientifica sull'argomento. Una dovuta premessa metodologica, quando si indaga sulla realtà sociale, riguarda lo storico dualismo tra la prospettiva quantitativa e quella qualitativa<sup>343</sup>. Pur fondandosi su paradigmi contrapposti, è innegabile quanto siano ambedue importanti per la conoscenza dei fenomeni sociali. La scelta tra l'uno e l'altro, dunque, dipenderà in generale esclusivamente dagli obiettivi della ricerca.

Quando si parla di sicurezza urbana o del suo contrario, l'insicurezza, come si è visto nei capitoli precedenti la questione diviene molto complessa. Alla base di questi problemi è necessario considerare quella serie articolata di fenomeni e fattori, più o meno diretti, e a volte difficilmente decifrabili o sistematizzabili, ampiamente affrontati nel primo capitolo. Ma assegnare un valore agli aspetti ontologici o percettivi del fenomeno potrebbe risultare un'operazione insidiosa e complicata. Nonostante ciò non sono mancati in letteratura esempi simili<sup>344</sup>. Gli approcci quantitativi, insomma, difficilmente riescono a spiegare in maniera esaustiva il fenomeno dell'insicurezza diffusa. In altri termini, se si volessero utilizzare dei dati conteggiabili, lo si potrebbe fare per alcune variabili discrete valide per un'analisi del contesto, come ad esempio le strutture demografiche, i saldi migratori, i livelli di disoccupazione, o le

---

<sup>342</sup> J.M Lahosa, (1999)

<sup>343</sup> P. Corbetta, (1999)

<sup>344</sup> J.J.M. Van Dijk e P. Mayhew, (1993); J.J.M. Van Dijk e L.G. Toornvliet (1996); e le ricerche condotte in particolare dall'U.N.I.C.R.I.

classiche statistiche riguardanti la delinquenza. Ma in questo ultimo caso l'obiettivo dovrà per forza essere non «spiegare» il fenomeno dell'insicurezza, bensì conoscere il numero dei delitti compiuti e rilevati dalle autorità giudiziarie in un dato territorio e periodo. Inoltre, su questi aspetti è necessario procedere ad un ulteriore, seppur breve, puntualizzazione. Innanzitutto nella letteratura si distinguono tre oggetti di analisi<sup>345</sup>: la criminalità registrata (o ufficiale), la criminalità nascosta e la criminalità reale. La prima è costituita dall'insieme dei reati di cui vengono a conoscenza le forze dell'ordine e la magistratura. Tra questi, in realtà, ve ne sono alcuni che vengono denunciati come tali, rivelandosi tuttavia successivamente infondati. Questa parte viene generalmente connotata con l'espressione "criminalità apparente"<sup>346</sup>. La criminalità nascosta, invece, è composta dai crimini che pur essendo compiuti non vengono denunciati, originando quel fenomeno conosciuto come «numero oscuro». Infine, la criminalità reale è l'insieme di tutti i reati commessi, tranne quelli identificati come «apparenti». Oltre a queste precisazioni di forma, vi è poi un'altra distinzione ampiamente riconosciuta tra statistiche della criminalità, statistiche della delittuosità e indagini di vittimizzazione. Le prime sono quelle più antiche e si riferiscono ai crimini per i quali la magistratura ha avviato l'esercizio dell'azione penale, le seconde hanno per oggetto i delitti denunciati presso le forze dell'ordine, le ultime, invece, consistono in analisi attraverso interviste volte a comprendere anche quei reati che non vengono notificati. Stabilito questo, un'ultima considerazione va fatta sulla comparabilità di tali strumenti da un Paese all'altro. Questo è uno degli aspetti, come evidenziato nel quarto capitolo, che più interessano le istituzioni comunitarie e su cui maggiormente lavorano. Ma al di là delle questioni metodologiche di rilevazione, spesso di mezzo si pongono problemi e differenze di carattere normativo, quando non addirittura ordinamentale. L'unico strumento a livello europeo oggi disponibile, seppur non privo di alcuni di quei vizi, è quello della ricerca

---

<sup>345</sup> T. Bandini e al., (1991)

<sup>346</sup> E. Arcidiacono, in R. Selmini, C. Braccasi, (2005), p. 82

nel settore "Crime and Criminal Justice" dell'Eurostat<sup>347</sup>. Esso consiste in una raccolta delle statistiche sulla delittuosità nei Paesi membri, che permette di leggerne le dinamiche anche in ottica comparata. Ne sono evidenziati anche i dati riguardanti gli Stati presi in considerazione nel presente lavoro come riportato nella Figura 1.

Figura 1. Statistiche della delittuosità nei Paesi dell'Unione Europea

Country	Crimes <sup>(1)</sup> recorded by the police: Total crime											number of years in time series		annual % change	R <sup>2</sup> Value	Tendency
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	to 2006				
EU-27 (95-06, 14 countries)	15,255,639	16,012,395	16,501,007	16,595,770	16,643,760	16,822,140	17,353,319	17,541,043	17,697,313	17,358,070	16,001,746	15,674,052	12	0,53	0,37	f
Belgium	:	:	:	:	:	1,015,368	988,851	1,046,883	1,028,293	1,021,009	1,004,923	1,012,004	7	:	0,00	^^
Bulgaria	196,346	184,975	228,219	163,988	145,035	148,915	147,022	146,929	143,921	142,093	137,800	136,410	7	-1,51	0,95	j
Czech Republic	375,630	394,267	403,654	425,930	425,625	391,459	358,577	372,341	357,740	351,529	344,060	335,446	12	-1,66	0,57	j
Denmark	538,963	528,488	531,102	499,167	494,191	504,231	473,290	491,511	496,174	474,419	432,704	425,093	12	-1,87	0,85	j
Germany	6,668,717	6,647,598	6,586,165	6,456,996	6,302,316	6,264,723	6,363,965	6,507,354	6,572,135	6,633,196	6,391,715	6,304,223	12	0	0,16	^^
Estonia	39,570	35,411	40,972	45,721	51,539	57,799	58,497	53,293	53,595	53,048	52,916	51,834	1	:	:	:
Ireland	102,484	100,785	90,875	85,627	81,274	73,276	86,633	106,415	103,462	99,244	102,206	103,178	7	:	0,54	^^
Greece	329,110	349,476	377,749	385,681	373,680	369,137	439,629	441,138	441,839	405,627	455,952	463,750	12	2,84	0,81	f
Spain	1,659,026	1,770,019	1,823,330	1,865,572	1,895,983	1,952,858	2,052,492	2,183,457	2,144,155	2,141,295	2,230,906	2,267,114	9	0	0	0
France	3,665,320	3,559,617	3,493,442	3,565,525	3,567,864	3,771,849	4,061,792	4,113,882	3,974,694	3,825,442	3,775,838	3,725,588	12	0	0,31	^^
Italy	2,267,488	2,422,991	2,440,754	2,425,748	2,373,966	2,206,782	2,163,826	2,231,550	2,456,887	2,417,716	2,579,124	2,771,490	9	0	0	0
Cyprus	4,033	4,529	3,910	4,316	4,212	4,340	4,506	4,758	7,256	7,615	7,212	7,923	4	:	:	:
Latvia	39,141	38,205	36,965	36,674	43,969	50,199	51,082	49,329	51,773	62,173	51,436	62,328	1	:	:	:
Lithuania	60,819	68,053	75,816	78,149	77,108	82,370	79,265	72,646	79,072	84,136	82,074	75,474	4	:	:	:
Luxembourg	29,380	27,566	24,355	27,155	26,957	22,816	22,546	26,046	26,163	26,907	25,321	25,313	6	:	0,10	^^
Hungary	502,036	466,050	514,403	600,621	505,716	450,673	465,694	420,782	413,343	418,833	436,522	425,941	12	-2,16	0,50	j
Malta	:	:	:	14,793	16,031	17,016	15,929	17,023	17,739	18,384	18,580	16,527	9	1,93	0,51	f
Netherlands	1,225,700	1,196,512	1,219,935	1,234,900	1,303,445	1,328,909	1,379,454	1,401,871	1,369,271	1,319,482	1,255,079	1,218,447	12	:	0,41	^^
Austria	486,433	485,480	481,549	479,859	493,246	560,306	522,710	591,584	643,286	643,648	605,272	589,495	8	:	0,06	^^
Poland	974,941	897,751	992,373	1,073,042	1,121,545	1,266,910	1,390,089	1,404,229	1,466,643	1,461,217	1,379,962	1,287,918	12	4,28	0,75	f
Portugal	325,829	322,255	321,544	341,122	352,589	353,294	372,170	391,599	417,383	416,420	392,174	398,959	12	2,49	0,85	f
Romania	297,046	321,651	361,051	399,105	363,690	353,745	340,414	312,204	276,841	291,637	208,239	232,658	12	-4,12	0,54	j
Slovenia	38,178	36,597	37,173	55,259	61,693	67,618	74,794	77,218	76,643	86,568	84,379	90,354	12	9,25	0,88	f
Slovakia	114,579	99,402	92,396	93,895	94,016	88,817	93,053	107,373	111,893	131,244	123,563	115,152	12	:	0,32	^^
Finland	381,652	376,788	373,846	383,479	372,207	385,797	361,105	364,717	367,343	354,453	339,715	324,575	12	-1,19	0,70	j
Sweden	1,145,945	1,175,339	1,196,055	1,181,056	1,194,171	1,214,968	1,189,393	1,234,784	1,255,371	1,248,743	1,241,843	1,224,958	12	0,67	0,75	^^
UK: England & Wales	5,100,241	5,036,552	4,998,327	5,109,089	5,301,187	5,170,843	5,525,024	5,974,960	6,013,759	5,637,511	5,555,174	5,428,273	8	-2,67	0,80	j
UK: Scotland	475,697	451,956	420,642	431,551	435,703	423,172	421,093	427,034	406,979	436,121	417,785	419,257	9	0	0	0
UK: Northern Ireland	68,808	68,549	62,222	109,053	119,111	119,912	139,786	142,496	127,953	118,124	123,194	121,144	6	0	0,61	^^
EU Candidate countries																
Croatia	63,015	58,364	55,085	56,015	58,190	68,378	78,351	77,905	80,377	85,416	79,946	81,049	12	4,47	0,75	f
the former Yugoslav Republic of Macedonia	:	:	:	:	:	19,814	17,139	18,308	22,547	22,663	22,634	22,004	7	:	0,53	^^
Turkey	279,001	344,395	356,677	367,311	338,605	339,891	414,385	459,558	499,130	533,016	673,763	987,464	1	:	:	:
EFTA/EEA countries																
Iceland	:	:	:	:	:	18,594	18,547	19,938	17,515	16,565	12,028	13,483	2	:	:	:
Liechtenstein	:	1,002	969	858	795	898	1,086	1,002	1,138	1,043	1,059	1,189	11	2,82	0,52	f
Norway	267,925	271,205	284,695	293,799	291,924	306,526	298,714	319,523	303,824	287,821	275,684	277,016	12	:	0,06	^^
Switzerland	345,634	356,018	382,769	378,045	355,255	317,335	321,713	356,841	379,343	389,415	352,723	335,157	12	:	0,00	^^

(1) More serious offences. In many countries defined as against the 'penal code' or 'criminal code' and excludes less serious crimes (miscellaneous).

: Data not available or not comparable; no visible trend.

| Break in the series.

General trend (1995-2006 where possible; otherwise, at least 5 years to 2005)

Tendency

f increase of more than 1% per year

^^ stable (increase or decrease of less than 1% per year)

j decrease of more than 1% per year

^^ not discernible

R<sup>2</sup> value and visual evidence used to determine the tendency, as follows:

R<sup>2</sup> ≥ .65 then TREND

R<sup>2</sup> ≥ .45 and < .65 plus ≥ 8 years plus visual evidence then TREND; less than 8 years NOT DISCERNIBLE

R<sup>2</sup> < .45 then NOT DISCERNIBLE

IF NOT DISCERNIBLE annual % change is not calculated

Fonte: Eurostat

In base agli approfondimenti effettuati in questa analisi risulta evidente, come l'oggetto generalmente al centro dell'attenzione dei *decision makers*

<sup>347</sup> L'Ufficio di Statistica dell'Unione Europea

sia proprio il fenomeno della delinquenza. È ovvio d'altronde che, parlando di azioni concrete, risulti molto più difficile affrontare temi di carattere sociale più ampi e complessi. Ancora più complesso diviene applicando il metodo sociologico.

Ma vi è inoltre un'ulteriore problema consistente nella valutazione da un lato dell'impatto e del peso della variabile delittuosità, dall'altro dell'efficacia concreta delle politiche pubbliche adottate in ogni singolo contesto. Se per il primo aspetto non si considera il presente lavoro come il luogo opportuno per dirimere questo delicato e irrisolto problema metodologico, per il secondo si ritiene possibile qualche osservazione. Pur considerando la generale inadeguatezza spesso riscontrata negli aspetti valutativi diretti riguardanti le strategie e i progetti implementati, fatto salvo in per alcuni casi nel Regno Unito, ampiamente segnalata dalla letteratura<sup>348</sup>, nonché l'inefficienza di alcuni strumenti quantitativi, diffusi e anche «blasonati» nel panorama della ricerca internazionale spesso inseriti nelle indagini di vittimizzazione<sup>349</sup>, la strada scelta è quella forse meno sofisticata, ma anche molto più libera da influenze (a cui questi argomenti risultano molto sensibili) e con il più elevato grado di standardizzazione a livello comparato: l'Eurobarometro.

Prima di passare a questo approfondimento, però, può essere utile riportare, come spunto per la successiva riflessione, una serie di dati «sociografici» riguardanti alcune tematiche emerse nell'inquadramento teorico come potenzialmente connesse con il fenomeno dell'insicurezza dei cittadini. Si tratta, in particolare, dei dati demografici riguardanti la composizione per classi di età, i tassi migratori netti e quelli di disoccupazione. I primi descrivono la struttura sociale in termini anagrafici, mentre per tasso migratorio netto si intende la differenza tra immigrazione e emigrazione. I dati sulla disoccupazione comprendono la percentuale di forza lavoro tra i 15 e i 74 anni che si trova al momento dell'indagine senza un'occupazione.

---

<sup>348</sup> Si vedano ad esempio P. Robert, (1991), A. Crawford, (1998) o G.G. Nobili, in R. Selmini et al., (2005)

<sup>349</sup> J.J.M. Van Dijk e P. Mayhew, (1993); J.J.M. Van Dijk e L.G. Toornvliet (1996); e le ricerche condotte in particolare dall'U.N.I.C.R.I.

**Tabella 3 – Popolazione per classi d'età**

Population by age class, 2006  
(% of total population)

	0 to 14 years	15 to 24 years	25 to 49 years	50 to 64 years	65 to 79 years	80 years and more
<b>EU-27</b>	16,0	12,7	36,4	18,1	12,6	4,1
<b>Euro area</b>	15,6	11,9	36,8	18,0	13,2	4,5
<b>Germany</b>	14,1	11,8	36,5	18,4	14,8	4,5
<b>United Kingdom</b>	17,8	13,2	35,2	17,8	11,6	4,4
<b>France</b>	18,6	12,9	34,4	17,9	11,6	4,6
<b>Italy</b>	14,1	10,3	37,5	18,3	14,6	5,1
<b>Spain</b>	14,5	11,9	40,4	16,6	12,3	4,4

Fonte: Eurostat (tps00010)

**Tabella 4 – Tasso di migrazione netto**

Net migration  
(\*1000 - including corrections)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>EU-27</b>	661	584	421	524	976	717	1.154	1.852	2.032	1.872	1.661
<b>Euro area</b>	616	560	381	430	831	969	1.230	1.651	1.790	1.587	1.390
<b>Germany</b>	398	281	93	47	202	168	275	219	142	82	82
<b>United Kingdom</b>	65	48	58	97	138	144	151	158	178	227	193
<b>France</b>	-15	-19	-14	-1	150	158	173	184	189	105	86
<b>Italy</b>	29	56	50	56	35	50	50	345	612	557	324
<b>Spain</b>	71	83	94	159	238	390	441	649	625	610	641

Fonte: Eurostat (tps00008)

**Tabella 5 – Tasso di disoccupazione**

Unemployment rate  
(%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>EU-27</b>	:	:	:	:	8,7	8,5	8,9	9,0	9,1	8,9	8,2
<b>Euro area</b>	10,7	10,6	10,0	9,1	8,2	7,8	8,3	8,8	8,9	8,9	8,3
<b>Germany</b>	8,7	9,3	9,1	8,2	7,5	7,6	8,4	9,3	9,7	10,7	9,8
<b>United Kingdom</b>	7,9	6,8	6,1	5,9	5,3	5,0	5,1	4,9	4,7	4,8	5,3
<b>France</b>	11,6	11,5	11,1	10,5	9,1	8,4	8,7	9,5	9,6	9,7	9,5
<b>Italy</b>	11,2	11,3	11,3	10,9	10,1	9,1	8,6	8,4	8,0	7,7	6,8
<b>Spain</b>	17,8	16,7	15,0	12,5	11,1	10,3	11,1	11,1	10,6	9,2	8,5

Fonte: Eurostat (tsiem071)

### **3. Eurobarometro: le preoccupazioni dei cittadini**

Viste le notevoli ambiguità degli strumenti e l'attuale ancora scarsa chiarezza sulla materia è preferibile utilizzare strumenti in un certo senso «indiretti», ma tendenzialmente meno soggetti a fattori e influenze contingenti. L'Eurobarometro è un sondaggio di opinione condotto da parte della Commissione Europea fin dal 1973 tra gli Stati membri dell'Unione, a supporto delle attività di predisposizione, decisione e valutazione del suo operato. La sua versione "standard"<sup>350</sup> consiste in un migliaio di interviste *face-to-face* su un campione casuale della popolazione di ogni Paese<sup>351</sup> rilevate due volte, ovvero in due periodi diversi dell'anno.

Il vantaggio di un simile strumento in un'analisi comparativa è dettato da due principali ragioni: la prima è il suo elevato grado di standardizzazione e la relativa uniformità di applicazione nei diversi contesti nazionali analizzati, la seconda è legata alla continuità temporale della rilevazione, utile per comprendere i trend reali di sensazioni, a volte effimere o facilmente influenzabili da numerosi fattori esogeni, come quelle legate alla sicurezza e ai suoi aspetti percettivi. Dall'anno 2003 tra le varie domande del questionario per l'eurobarometro ne è stata inserita una di particolare interesse:

- *What do you think are the two most important issues facing (OUR COUNTRY) at the moment?*
- *A votre avis, quels sont les deux plus importants problèmes auxquels doit faire face (NOTRE PAYS) actuellement?*

Questa domanda di per se potrebbe risultare anche piuttosto banale rispetto a quelle ben più complesse, ma non per questo efficaci, tese a

---

<sup>350</sup> Reperibile all'indirizzo web: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm)

<sup>351</sup> Con alcune eccezioni: Germania 1500, Lussemburgo 600, Regno Unito 1300, di cui 300 in Irlanda del Nord

«misurare» la paura<sup>352</sup>. Tuttavia, riassume perfettamente le due dimensioni della *fear of crime* e del *crime concern*, lasciando (quasi) piena libertà all'intervistato e riducendo al minimo le potenziali influenze<sup>353</sup>. Le risposte multiple contemplano le opzioni riportate qui di seguito nella figura 2.

**Figura 2. Estratto dall'Eurobarometro n. 68/Autumn 2007**

QA8a	What do you think are the two most important issues facing (OUR COUNTRY) at the moment?	QA8a	A votre avis, quels sont les deux plus importants problèmes auxquels doit faire face (NOTRE PAYS) actuellement ?
	(SHOW CARD - READ OUT - MAX. 2 ANSWERS)		(MONTRER CARTE - LIRE - MAX. 2 REPONSES)
	(188-203)		(188-203)
	Crime 1.		L'insécurité 1.
	Economic situation 2.		La situation économique 2.
	Rising prices\inflation 3.		La hausse des prix\l'inflation 3.
	Taxation 4.		Les impôts 4.
	Unemployment 5.		Le chômage 5.
	Terrorism 6.		Le terrorisme 6.
	Defence\ Foreign affairs 7.		La défense\ la politique étrangère 7.
	Housing 8.		Le logement 8.
	Immigration 9.		L'immigration 9.
	Healthcare system 10.		Le système de santé 10.
	The educational system 11.		Le système éducatif 11.
	Pensions 12.		Les retraites\ les pensions 12.
	Protecting the environment 13.		La protection de l'environnement 13.
	Energy related issues 14.		Les enjeux énergétiques 14.
	Other (SPONTANEOUS) 15.		Autre (SPONTANE) 15.
	DK 16.		NSP 16.
	EB67.2 QA18a		EB67.2 QA18a

Fonte: BilingualQuestionnaireEB681 del 14.09.07, p. 6<sup>354</sup>

La rilevazione in serie, inoltre, mette al riparo dalle «perturbazioni» collegate a particolari situazioni a cui i sentimenti di insicurezza sono suscettibili quali, come dimostrato nel primo capitolo, le influenze mediatiche o politiche, le contingenze, le esperienze di vittimizzazione, ecc.. Si è riportata la versione originale degli *outputs* bilingue perché quella francese, per questioni meramente terminologiche, sembra essere quella più centrata sull'argomento, mentre il termine *crime* fine a se stesso potrebbe risultare fuorviante. Comunque, partendo dall'assunto che la criminalità potrebbe essere considerata una questione intorno a cui si

<sup>352</sup> Ad esempio la domanda classica inserita nelle indagini di vittimizzazione internazionali e ripresa dall'ISTAT anche in quelle italiane è: Quanto si sente sicuro/a camminando per strada quando è buio ed è da solo/a nella zona in cui vive? ISTAT, (2003), p. 107

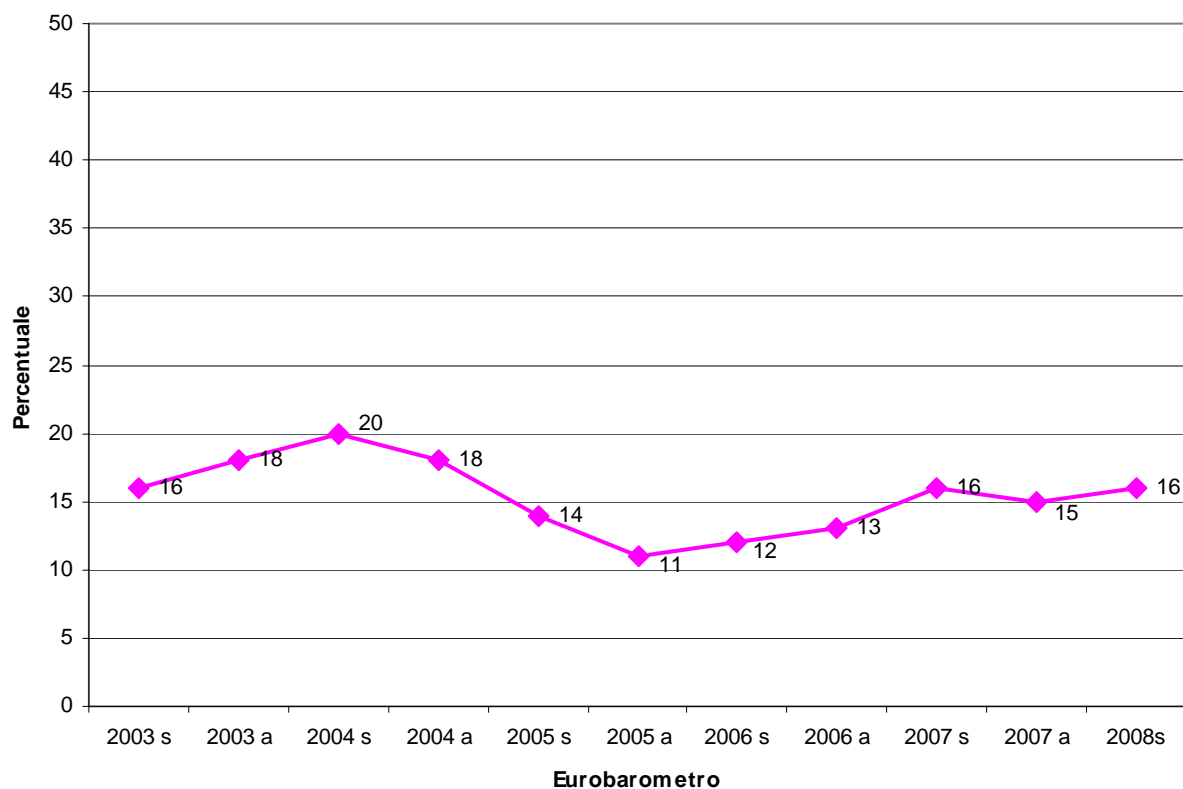
<sup>353</sup> Ovviamente in un questionario a risposta multipla non vi può essere una libertà assoluta.

<sup>354</sup> Fonte: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb68/eb\\_68\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf)

crystalizzano paure e disagi connessi a problemi della quotidianità, difficoltà di convivenza e di integrazione sociale<sup>355</sup> dai risultati in serie storica si può comprendere quanto la problematica sia diffusa e radicata, seppur con differenze tra uno Stato e l'altro. Ma più che l'andamento nel corso degli anni, risulta utile osservare le differenze percentuali tra i rispondenti che, in ogni singolo Paese, hanno considerato l'insicurezza come uno dei due problemi nazionali più importanti.

**Grafico 1**

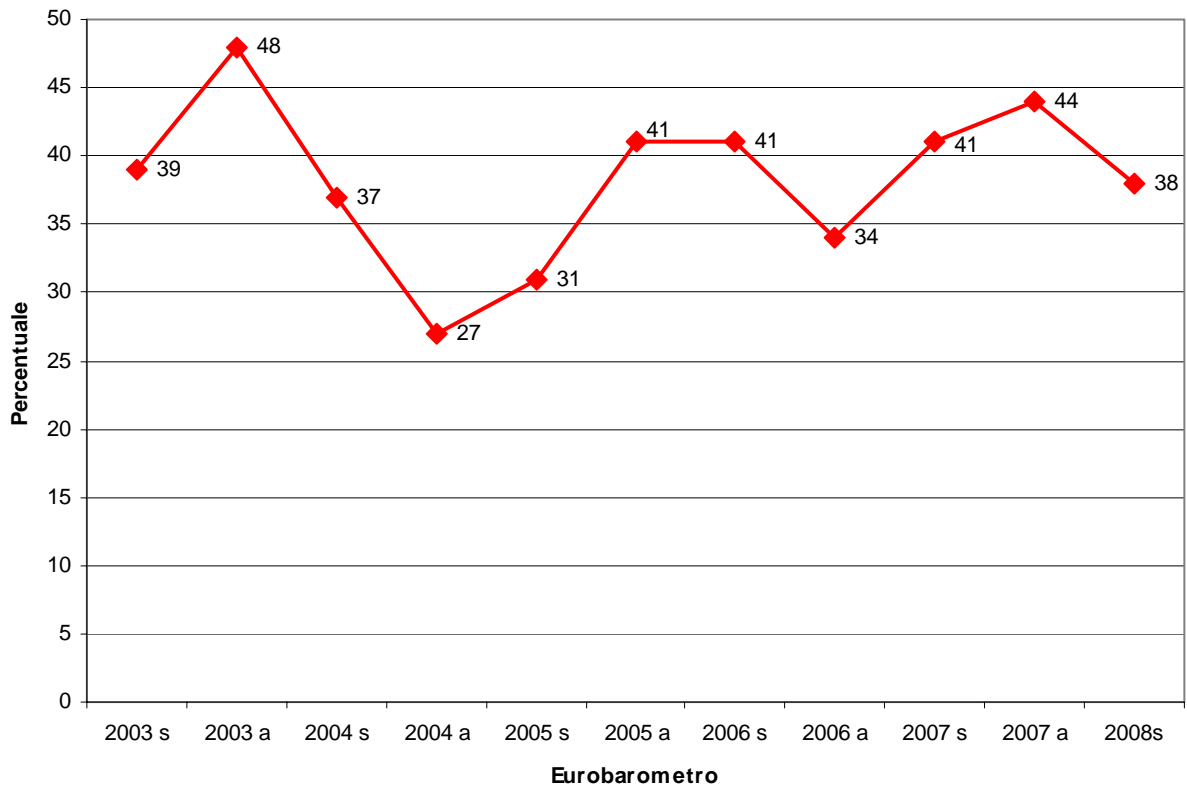
**Cittadini preoccupati per l'insicurezza - Germania**



<sup>355</sup> Come considerato nel capitolo 1, in particolare de A. Petrillo(2000), A. Dal Lago (1999), S. Palidda (2000)

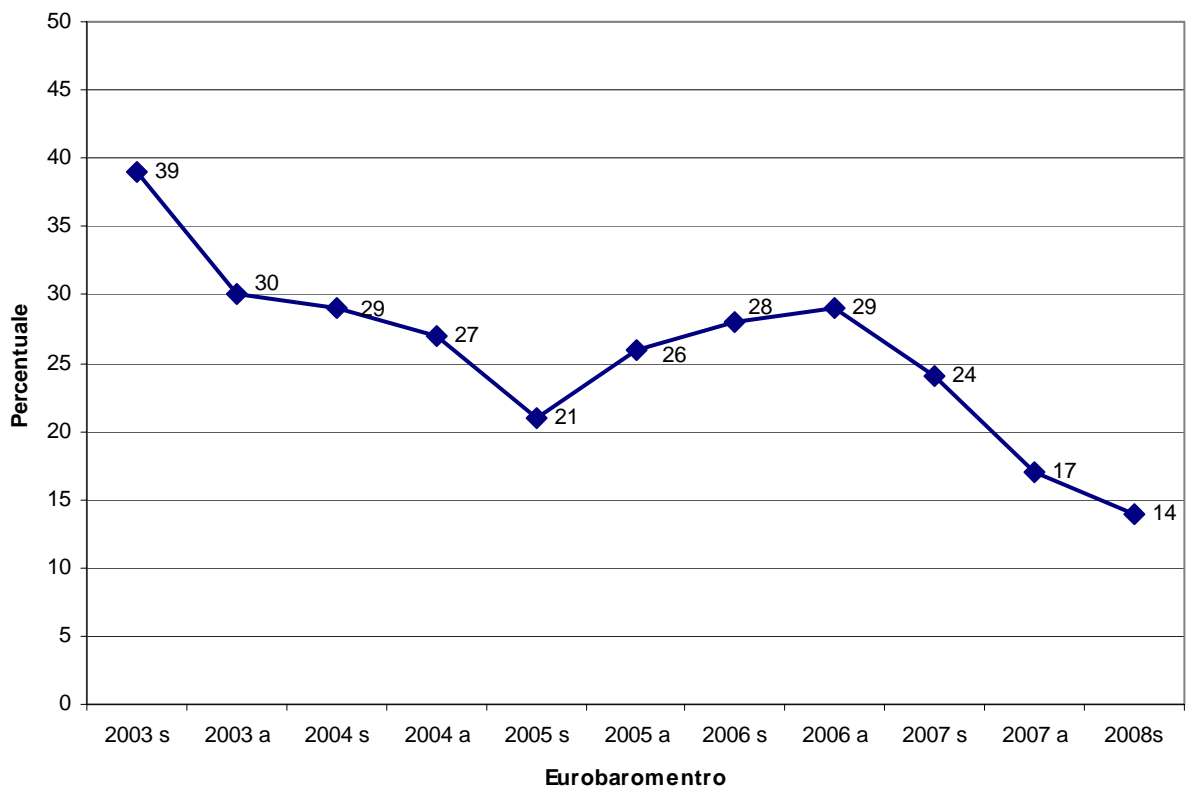
**Grafico 2**

**Cittadini preoccupati per l'insicurezza - Regno Unito**



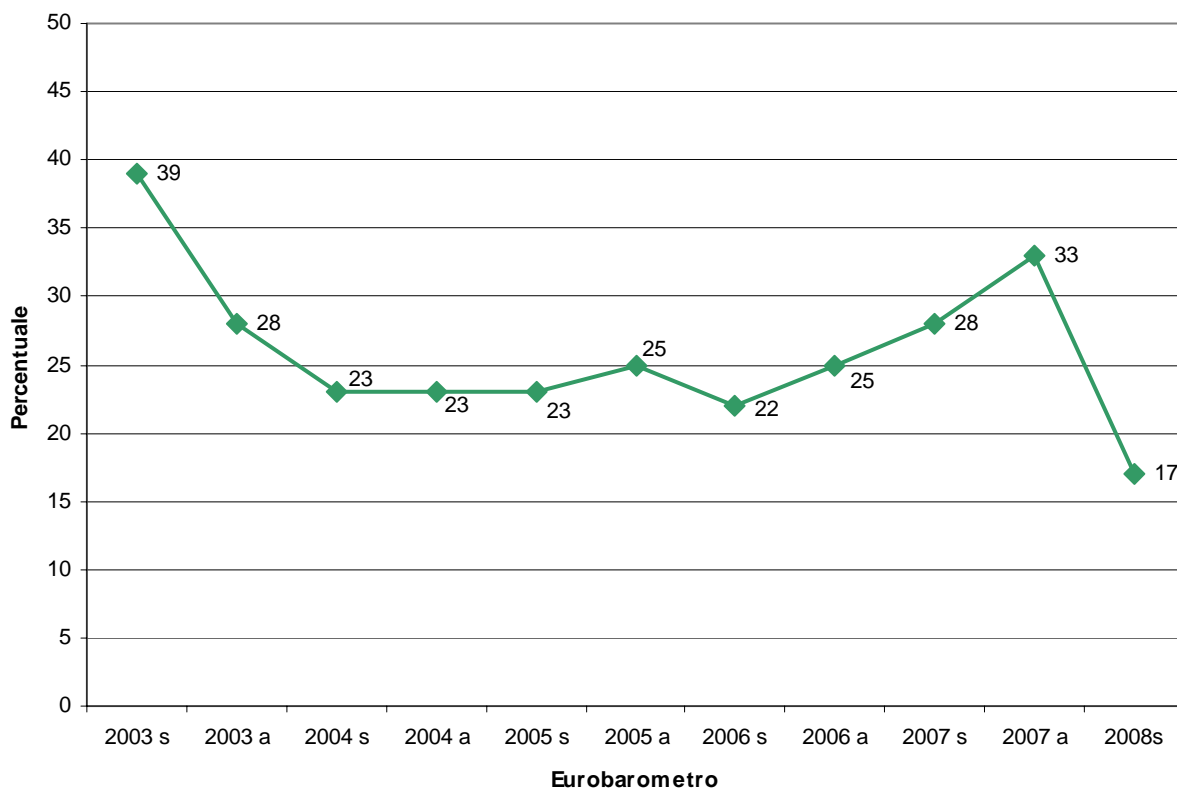
**Grafico 3**

**Cittadini preoccupati per l'insicurezza - Francia**



**Grafico 4**

**Cittadini preoccupati per l'insicurezza - Italia**



**Grafico 5**

**Cittadini preoccupati per l'insicurezza - Spagna**

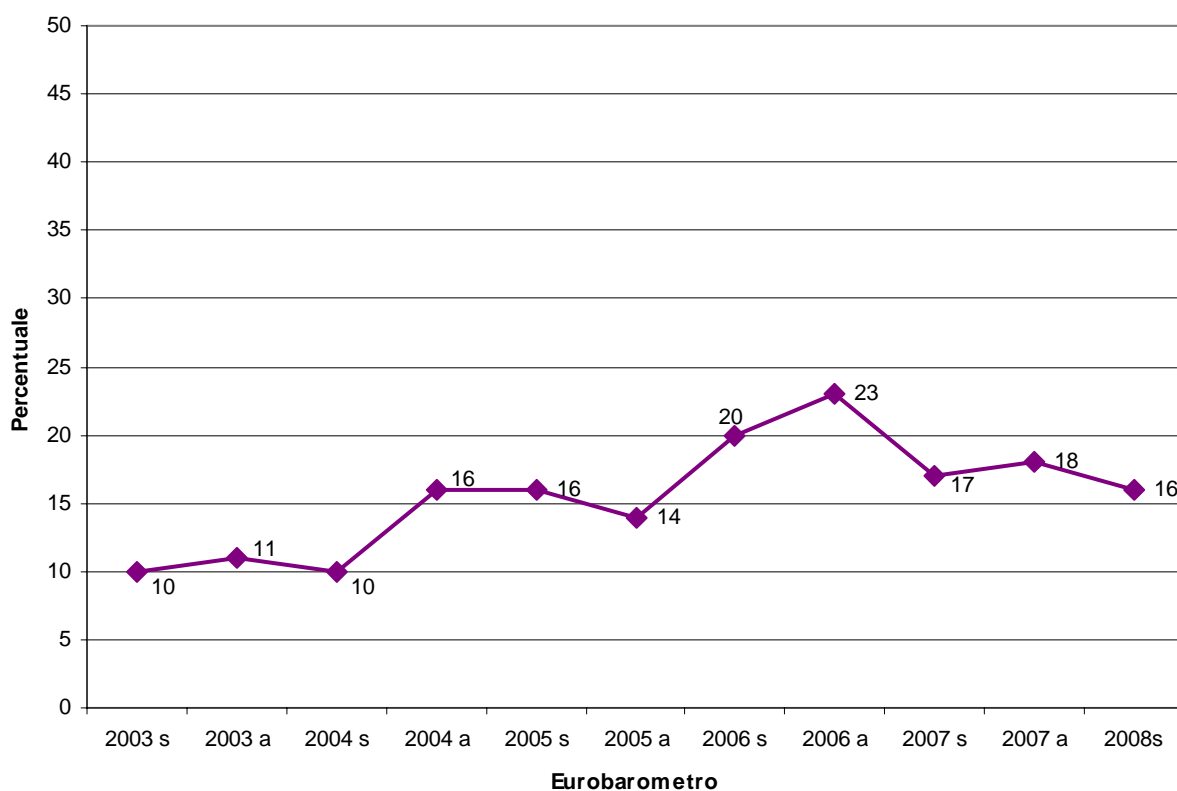
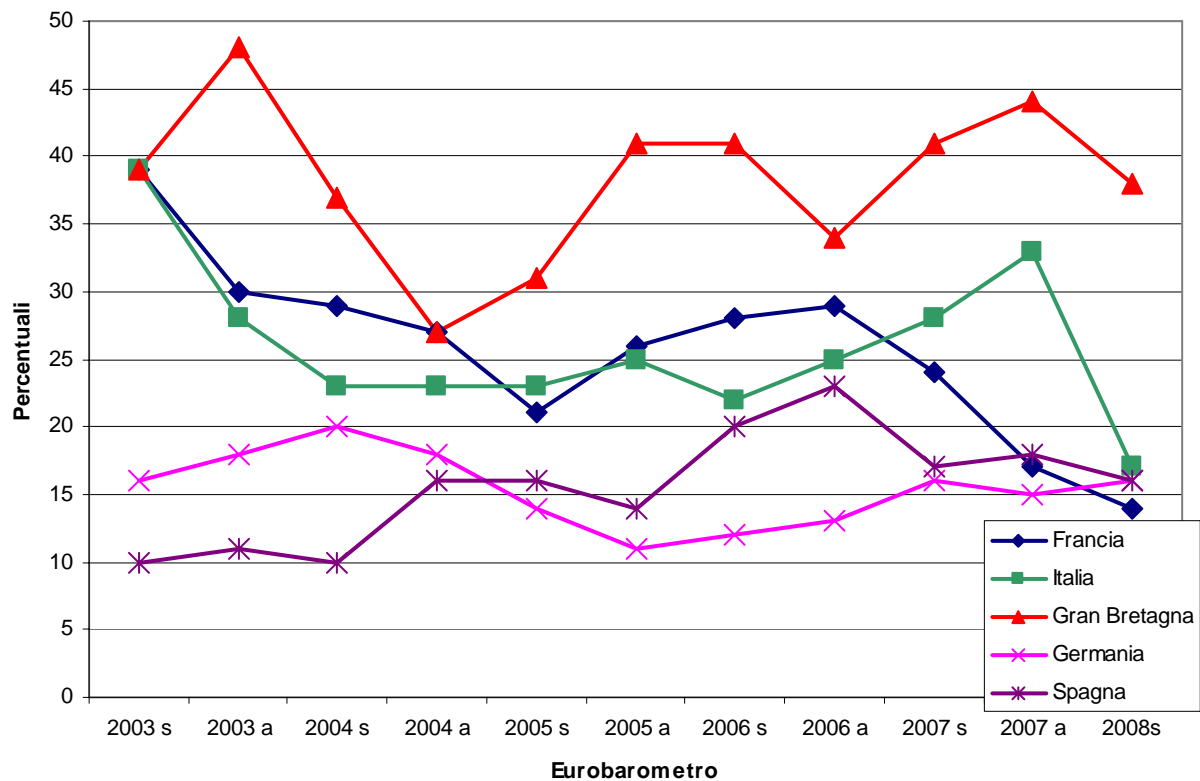


Grafico 6

Tabella comparativa



Esaminando questi grafici risulta evidente come la sicurezza rappresenti un problema molto grave per gli inglesi, per gli italiani e, sebbene in maniera calante, per i francesi. Molto diversa sembra essere la situazione in Germania e Spagna, dove quasi mai la questione preoccupa più di un quinto del campione intervistato. Considerando artificialmente ininfluenti altre variabili di tipo ambientale o culturale, dunque, sembra che l'organizzazione e le strategie adottate in questi Paesi risultino maggiormente efficaci al fine di ridurre le preoccupazioni dei propri cittadini rispetto al fenomeno. Ma ulteriori e più chiari approfondimenti sono rimandati al successivo paragrafo.

#### **4. Azioni e reazioni: sintesi sui casi a confronto**

In questa sezione si procederà ad un'analisi comparata delle realtà studiate, approfondendo criticamente alcune questioni «chiave». Il fatto che la «sicurezza urbana» rappresenti uno dei più sentiti fenomeni sociali della società contemporanea sembra essere, alla luce dei volumi di progetti, programmi e iniziative riscontrati, incontestabile. Che le sue ragioni siano più o meno fondate o che, come si è visto, intorno ad essa si cristallizzino anche problemi di più ampia portata, la questione rappresenta oggi una delle principali emergenze con cui i decisori pubblici si confrontano<sup>356</sup>. I dati ricavati dallo strumento dell'eurobarometro descrivono una realtà secondo cui in media in Europa circa un quinto dei cittadini ritiene che i fenomeni criminosi, dal punto di vista oggettivo o soggettivo, siano in cima alla lista delle proprie preoccupazioni. E queste sensazioni, così come i mezzi per contrastarle, si sono diffusi negli ultimi trent'anni in maniera pervasiva sul territorio del vecchio continente, pur se con alcune differenze, anche sensibili, tra un Paese e l'altro. Ragionare partendo da queste distanze, potrebbe risultare interessante per comprendere più a fondo, a livello macro, le dinamiche, i possibili fattori, le strategie e le conseguenze di questo complesso fenomeno. È altrettanto importante precisare che altre micro-variabili sono state necessariamente trascurate vista la natura macro-comparativa della ricerca, pur non disconoscendone la rilevanza.

La questione sembra, innanzitutto, nascere in periodi temporali molto diversi. Infatti, le prime esperienze francesi, tedesche e inglesi sono riconducibili agli anni Settanta, quelle spagnole alla fine degli anni Ottanta, mentre in Italia i primi sviluppi si denotano nell'ultimo decennio del secolo scorso. Questo fornisce un quadro iniziale sul grado di maturità delle varie situazioni nazionali e permette di comprendere in quale contesto e come si siano sviluppate determinate iniziative. In quest'ottica

---

<sup>356</sup> G. Amendola, (2003a); A. Petrillo, (2000); A. Dal Lago, (1999)

è, dunque, possibile rilevare alcune iniziali differenze. In Gran Bretagna l'attenzione politica sulla questione è conseguente ad una serie di tensioni e rivolte scoppiate in alcune città<sup>357</sup>, e in parte anche il caso francese presenta delle similitudini vista la constatazione della crescente violenza urbana<sup>358</sup>. Nelle altre situazioni, con alcune eccezioni per la Spagna, la spinta arriva maggiormente dalle istituzioni locali, quale richiesta di attenzione su una problematica che non trova più soluzioni adeguate nei metodi classici di mantenimento dell'ordine pubblico o che presenta nuove incombenze fino ad allora mai affrontate. In una simile riflessione è necessario, però, porre attenzione anche sull'innovatività concettuale di alcune proposte. Per esempio, in Germania si parla già nel 1974 di «sicurezza integrale», in Francia di «polizia di prossimità», espressioni che altrove troveranno i primi riscontri soltanto ai giorni nostri. Oltremania e in Italia, infatti, si è rimasti più a lungo ancorati alle visioni rigidamente tradizionaliste. Tutto sommato, al di là delle esperienze pionieristiche, la vera e propria «esplosione» mondiale del fenomeno dell'insicurezza ai vari livelli, politico, scientifico, mediatico, e nell'opinione pubblica, avviene ovunque a partire dagli anni Novanta. Questo, tuttavia, potrebbe essere ricondotto, non tanto a cause tangibili, ma generalmente ai fenomeni quali la globalizzazione e la diffusione dei mezzi di informazione e comunicazione che, permeando in maniera sempre più capillare la quotidianità, collegano realtà diverse e diffondono tendenze omologhe<sup>359</sup>. Altre diversità di fondo potrebbero essere ricercate in una serie di fattori quali l'urbanizzazione, la composizione anagrafica, i problemi del lavoro o della presenza di migranti stranieri. Se le differenze tra le popolazioni urbanizzate non sembrerebbero enormi, si è visto come i problemi legati a conflitti urbani siano più acuti nel caso inglese e in quello francese, dove si trovano le metropoli più popolose. Ma ulteriori spiegazioni potrebbero essere ricercate nelle diverse strutture demografiche. In base a ciò si

---

<sup>357</sup> Il riferimento è in particolare rivolto alle rivolte esplose tra la primavera e l'estate del 1981 nel quartiere di Brixton a Londra, in quello di Toxteth a Liverpool, a Birmingham e a Leeds

<sup>358</sup> Si vedano i rapporti *Peyrefitte* e *Bonnemaison* citati nel presente capitolo, nonché le recenti violenze scoppiate nelle banlieus di alcune città

<sup>359</sup> P. Williams e J. Dickinson, (1993)

potrebbe concepire una realtà italiana o tedesca tendenzialmente più sensibile all'insicurezza vista la maggior presenza di anziani, categoria, come visto, maggiormente esposta a simili sensazioni ed anche per certi aspetti più vulnerabile<sup>360</sup>. Un ruolo ancora più sbiadito, anche se di certo non ininfluenza, potrebbe essere quello rivestito dalla disoccupazione in questo contesto spazio-temporale, presentando in generale un andamento decrescente. Diverso potrebbe essere il discorso riguardante i fenomeni migratori. In Germania, in Francia e nel Regno Unito, l'ondata di immigrazioni è iniziata in epoca più lontana, e per certi versi il tempo trascorso dovrebbe aver contribuito a metabolizzarne le ripercussioni sulle comunità autoctone e a dirimere alcuni problemi di integrazione. La Spagna e l'Italia rappresentano, invece, Paesi di «nuova immigrazione» scontandone pertanto gli effetti, potenzialmente anche negativi, in maniera più intensa ai nostri giorni<sup>361</sup>. Altro versante, diverse volte accostato con più o meno fondatezza ai problemi dell'immigrazione, può considerarsi il problema oggettivo della criminalità, che assume ancora oggi un ruolo centrale nella maggior parte delle analisi scientifiche e delle azioni politiche di prevenzione e contrasto. È ovvio che tale variabile abbia una notevole influenza, tuttavia confrontando i dati quantitativi dell'Eurostat con quelli dell'eurobarometro, seppur tenendo conto dei loro limiti più volte espressi, si evince, ad esempio, che le maggiori preoccupazioni per questa problematica coinvolgono negli ultimi anni il Regno Unito, dove invece la delittuosità generale non è così eclatante. O ancora, il *trend* discendente che caratterizza i dati dell'eurobarometro in Francia nell'ultimo quinquennio non corrisponde ad una reale diminuzione della delittuosità denunciata, che mantiene quel caratteristico andamento fluttuante. Questo conforta l'ormai diffusa convinzione sulla non ovvia correlazione tra i due fenomeni<sup>362</sup>, inducendo ad una profonda riflessione

---

<sup>360</sup> M. Barbagli, (1998)

<sup>361</sup> Z. Bauman, (2002a)

<sup>362</sup> Alla discussione sulle discrepanze tra le percezioni dei cittadini e la realtà delle statistiche si è già dedicato molto spazio nel primo capitolo. Si vedano ad esempio S. Rochè, (1998); G. Amendola, (2003a) Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, (2003)

sulle *public policies* adottate anche in tempi recenti nel Regno Unito e in Italia.

Si apre così il fronte centrale di questo lavoro, ovvero quello degli approcci politici a simili problematiche. Il quadro che emerge è molto vario e variabile, faticando a lasciarsi ricondurre in schematismi e lavori di sintesi. Sicuramente le differenze di approccio tra un Paese e l'altro si vedono, ma in molti casi le situazioni naturalmente mutano ed evolvono, non consentendo la costruzione di «gabbie concettuali». Come si è già avuto modo di sottolineare, anche i modelli di riferimento della letteratura hanno subito nel tempo notevoli modifiche e revisioni. Per esempio il centralismo inglese è stato mitigato dalle iniziative di "*community safety*", mentre il tradizionale localismo francese è stato messo in crisi dalla prima versione della *Loi d'Orientation et de Programmation sur la Sécurité*. A tal proposito poi, alcuni Stati, come Spagna, Francia e Gran Bretagna, hanno ritenuto di dotarsi di una legislazione nazionale specifica sulla materia, al contrario dell'Italia e della Germania. Tali iniziative normative hanno interpretato la necessità, a volte, di rivedere organicamente i principi sulla materia, altre, come il citato esempio francese, quella di regolare i rapporti tra i diversi livelli istituzionali. La Germania, invece, si distingue per la capacità di mantenere un equilibrio seppur in uno scenario federale fortemente decentrato e privo di norme e grandi intenti programmatici governativi, investendo piuttosto sugli strumenti di coordinamento e partecipazione e sulle iniziative locali, rivelandosi un caso di successo.

Il rapporto centro-periferia sembra costituire, dunque, uno dei nodi più rilevanti nell'analisi. Tali relazioni interistituzionali assumono connotati diversi, in alcuni frangenti anche conflittuali, come accaduto in Francia o, per certi aspetti, in Italia. Uno dei presupposti essenziali per l'efficacia di qualsiasi iniziativa può, dunque, essere individuato nel coordinamento tra i vari livelli della pubblica amministrazione, una sorta di catena i cui anelli sono composti dalle varie entità territoriali, Comuni, Province, Dipartimenti, Regioni, fino ad arrivare allo Stato. Se anche uno solo di questi anelli è incompleto o si interrompe i risultati ne vengono inficiati.

Questi aspetti sono tutt'altro che scontati e molto spesso rappresentano uno dei motivi di assenza, riduzione dell'efficacia, se non addirittura insuccesso, per le iniziative nel settore. Tra le principali cause di simili problemi, una delle più influenti è rappresentata dall'eccesso di accentramento di potere. Ciò contrasta con la natura spesso locale dei fenomeni e con la loro estrema diversità. In contrasto a ciò, ad eccezione della Spagna e della Germania e con qualche difformità in Francia, nelle altre realtà prese in esame è l'autorità nazionale a mantenere saldamente la competenza e il controllo sulle questioni di sicurezza. E, solitamente l'attitudine accentratrice corrisponde ad una maggiore propensione ad interventi di tipo poliziesco, siano essi di carattere repressivo o preventivo. Questo approccio sembra essere oggi in via di superamento, anche se alcuni limiti, soprattutto in Italia, sono ancora distanti dall'essere risolti. Dopo il passaggio culturale, non ovunque ancora completato, dal dominio delle strategie repressive a quelle preventive, segnato dalla genesi locale di iniziative ispirate a tali principi, pareva logico prevedere una devoluzione delle competenze verso il territorio secondo un principio di sussidiarietà che, invece, non sempre si è realizzato<sup>363</sup>.

Generalmente, le stesse idee concettuali sulla prevenzione non si sono sviluppate e diffuse in modo omogeneo e su questo versante forse il ruolo dell'Unione Europea potrà essere importante. Nel Regno Unito e in Italia prevalgono oggi nettamente, infatti, le forme classificate nel terzo capitolo come situazionali<sup>364</sup>, mentre in Francia, Spagna e Germania si è investito molto di più sulla prevenzione sociale. Risulta evidentemente difficile valutare differenze nell'efficacia di simili azioni, tranne forse che sulla tecnica della videosorveglianza, su cui sono abbastanza dibattuti pregi e difetti<sup>365</sup>, e sulla polizia di prossimità, strumento attualmente molto diffuso le cui origini sono ben distanti nel tempo. Ma a fianco di questo metodo consolidato iniziano a diffondersi anche le esperienze di

---

<sup>363</sup> Questo è anche quanto previsto nella *European Urban Charter* del 1992

<sup>364</sup> R. Selmini, (2004)

<sup>365</sup> G. Amendola, (2003b)

coinvolgimento più diretto dei cittadini nella sorveglianza del territorio, quali i *Neighbourhood Watch* inglesi o le «ronde» italiane.

Infine, per quel che riguarda le forze dell'ordine in tutti i casi si riscontra la convivenza di numerosi corpi, con una sovrapposizione dei ruoli e delle competenze, tranne in Germania dove sembra esserci una migliore organizzazione e suddivisione dei compiti. Rimangono, dunque, spesso da risolvere, soprattutto in Gran Bretagna, Francia e Italia, alcune carenze di coordinamento tra i vari servizi, un reale supporto alle vittime di reato, nonché il miglioramento del rapporto, a volte ancora troppo poco collaborativo, tra di essi e i cittadini, che rappresenta una delle basi fondamentali su cui «costruire» la sicurezza dei cittadini nelle città della «nuova» Europa.

## CONCLUSIONI

La sicurezza dei cittadini rappresenta ancora oggi uno dei più importanti temi sociali nel panorama globale. Al contempo, le origini recenti dell'attenzione scientifica sulla materia rendono ancora difficile una conoscenza esaustiva del fenomeno nella sua complessità e dei suoi sviluppi, nonché degli strumenti capaci di garantire una compiuta realizzazione. Questo, però, contrasta da una parte con l'urgenza legata all'intensità e alla dilatazione del bisogno espresso in maniera massiva e «amplificata» dai canali mass-mediatici, dall'altra con la necessità per i destinatari di tale domanda, ossia i responsabili politici e istituzionali, di trovare soluzioni pronte, immediate ed efficaci a problemi di simile complessità. Il mancato incontro spesso avvenuto nei passati decenni tra la domanda di sicurezza e la risposta pubblica, infatti, ha generato meccanismi di sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni, una forte domanda sociale di sanzioni e di inasprimento delle pene, e forme sempre più sofisticate di protezione privata e di autodifesa<sup>366</sup>. E il risultato di questo processo è stato quello di determinare il più delle volte una ancor maggiore pubblicità e propagazione dei sentimenti di insicurezza.

Non è stato un lavoro semplice, dunque, verificare e comprendere come sia possibile cucire insieme istanze che sulla carta, per molti versi, presentano caratteristiche paradossali. Difficilmente le politiche pubbliche incontrate hanno preso in considerazione tutte le sfaccettature del problema. D'altronde il governo di processi che concernono le strutture profonde della società e le rapide trasformazioni in corso non permettono

---

<sup>366</sup> G. Amendola, (2003a)

semplificazioni o riduzioni a singole dimensioni, ma afferiscono ad una sfera generale e fortemente interdipendente della vita collettiva. Fino a pochi anni fa, l'approccio politico alla sicurezza è stato quasi monosettoriale, prevalentemente repressivo e orientato da principi polizieschi. La natura spesso emergenziale degli interventi, tra l'altro, ha spesso portato una tendenza alla adozione di pratiche già provate in altri contesti e che magari possano suscitare una grande attenzione mediatica, trasformando queste strategie in «ricette valide per ogni situazione»<sup>367</sup>. Questo rappresenta un limite ancora oggi irrisolto in molti ambiti della progettazione sulla sicurezza, che dunque difficilmente può prevedere l'esportabilità delle pratiche implementate in uno specifico contesto. Allo stesso modo si deve rilevare come, fatto salvo per il caso inglese, troppo spesso ancora manchi una cultura della valutazione, ovvero validi sistemi di analisi, monitoraggio e impatto dei progetti<sup>368</sup>.

Tuttavia, vi sono anche diversi aspetti positivi. A guidare le politiche del settore sta trovando ultimamente sempre più spazio un indirizzo nuovo: quello della «sicurezza integrata». Il suo significato concreto è quello di creare forme di intervento coordinate tra più attori, coinvolgendo i cittadini nella programmazione e nell'implementazione delle politiche di sicurezza, garantendo la centralità del ruolo delle città<sup>369</sup> nel mettere a sistema i differenti livelli istituzionali, nell'approntare servizi e nel definire strumenti capaci di coniugare prevenzione e repressione e di affrontare il problema con un approccio multidimensionale. Quest'idea, che trae le prime origini in Germania a metà degli anni Settanta, evolve e si afferma soprattutto in Europa trovando fino ad oggi alcuni riscontri positivi<sup>370</sup>.

Sulla base di queste evidenze, degli approfondimenti teorici e degli esiti dell'analisi empirica affrontati in questa ricerca, abbiamo individuato una serie di principi fondamentali che, ai nostri giorni, dovrebbero fungere da

---

<sup>367</sup> G. Amendola, (2003a)

<sup>368</sup> R. Fasol, in R. Selmini, (2004)

<sup>369</sup> Il sindaco, eletto direttamente dai cittadini, ha oggettivamente un rilievo istituzionale tale da non poter essere riassorbito in nessun caso nell'area di responsabilità di un funzionario, per quanto autorevole, dello Stato. C. Braccasi e al., (2005), p. 29

<sup>370</sup> Si parlava al tempo di sicurezza «integrale» come indicato nel precedente capitolo

linee guida ed essere perseguiti con decisione dagli attori pubblici rispetto ai problemi della sicurezza.

- **Educazione alla legalità.**

È un processo che coinvolge il territorio attraverso le agenzie di socializzazione e le istituzioni e accompagna lo sviluppo del cittadino fin dalle sue prime fasi in un'ottica di capacità auto-organizzativa. In altri termini, il pluralismo culturale che caratterizza la società contemporanea potrebbe divenire un'importante fonte di coesione sociale se si segue un percorso evolutivo accompagnato, che permetta di sviluppare le capacità e l'autonomia di ciascun individuo<sup>371</sup>.

- **Coesione ed integrazione sociale.**

Questa area è molto vasta e sarebbe impossibile affrontarla qui in maniera esauriente, pertanto riduciamo il campo ad una prospettiva «Durkheimiana»<sup>372</sup>. Nei termini di questa argomentazione, da un primo punto di vista, la devianza, violando nella prospettiva istituzionalista<sup>373</sup> una norma sociale, rappresenta un rilevante fattore di insicurezza. Secondariamente, come evidenziato da Baratta e Pavarini, "Il bisogno di sicurezza sociale insoddisfatto produce una crescente domanda sociale di sicurezza. [...] Il vocabolario della paura della criminalità è in grado di tradurre ed esprimere le insicurezze sociali"<sup>374</sup>. Intervenendo, ad esempio, sul disagio e l'esclusione sociale, sulle disuguaglianze, sul diritto abitativo, sulle ingiustizie e la povertà e rafforzando le reti e il capitale sociale<sup>375</sup> si può incidere preventivamente in una duplice ottica, sia sulle conseguenze della loro mancata soddisfazione, sia su alcune potenziali cause della devianza.

---

<sup>371</sup> R. Remotti, (2000)

<sup>372</sup> Gli studi sociologici di Durkheim, hanno sempre posto particolare attenzione alla relazione tra individuo e società e ai meccanismi di coesione di quest'ultima, sostenendo in estrema sintesi che le basi di un ordine sociale scaturiscono per mezzo di valori condivisi da una collettività. Una loro violazione produce una perdita di stabilità provocando nei singoli individui sentimenti d'angoscia e d'insoddisfazione. E. Durkheim, (1978)

<sup>373</sup> F. Sidoti, (1999), p. 65

<sup>374</sup> A. Baratta e M.Pavarini, (1998), p.39

<sup>375</sup> Putnam R., (1995), p. 65

- **Rassicurazione.**

L'incertezza è un tratto endemico della nostra società<sup>376</sup> e può avere caratteristiche più o meno razionali, ma non per questo va sottovalutata o trascurata. Anzi, essa va valutata e affrontata come uno degli elementi essenziali per la vivibilità di un territorio. Se spesso questa è legata ad aspetti percettivi soggettivi come approfondito nel primo capitolo, vanno ricercate risposte capaci di incidere su di essi<sup>377</sup>.

- **Ricerca.**

Quel che contraddistingue una buona parte delle esperienze politico-amministrative sulle questioni legate alla sicurezza è l'assenza di un adeguato *background* scientifico<sup>378</sup>. Maggiori investimenti e coordinamento tra il mondo accademico o della ricerca e le istituzioni pubbliche, permetterebbero di superare alcune barriere culturali, diffidenze e distanze prive di alcuna logica<sup>379</sup> che separano il sapere e l'agire.

- **Prevenzione.**

Questa espressione generale è un «contenitore»<sup>380</sup> che raccoglie ovviamente anche tutti i quattro principi fin qui elencati, che tuttavia in questo ambito sono stati estrapolati e approfonditi singolarmente per sottolinearne, da un lato l'estrema importanza, dall'altro la frequente scarsa considerazione. Più ampiamente, le forme delle «nuova» o «integrata» prevenzione prevedono interventi di carattere sistematico, coordinato e continuato. Sistematico perché mirano ad obiettivi ponderati in una fase scientifica preliminare, scevri, quindi, da mode o tendenze del momento. Coordinato perché si inseriscono in un insieme multi-settoriale di interventi condotto da

---

<sup>376</sup> Z. Bauman, (1999), p. 63

<sup>377</sup> È questa la logica della *community policing* o polizia di prossimità, per esempio, a partire dai risultati dal "*Foot Patrol Experiment*", come riportato nel primo capitolo

<sup>378</sup> G. Amendola, (2003), p. 4

<sup>379</sup> Migliorare l'uso della ricerca scientifica permetterebbe di superare alcune incongruenze del sistema. Roché ha dimostrato, ad esempio, che in Francia in alcuni casi le forze dell'ordine sono più numerose dove i tassi di delinquenza sono più bassi. S. Roché, (1993), p. 76

<sup>380</sup> Di prevenzione si è parlato in modo approfondito nel terzo capitolo sviscerandone gli aspetti principali e le tre tipologie oggi più comuni: la prevenzione sociale, quella comunitaria e quella situazionale. La letteratura è molto ampia, si veda in particolare, R. Selmini, (2004)

diversi attori. Continuato perché le azioni di prevenzione tendenzialmente necessitano di una certa costanza, quelle isolate o fini a se stesse risultano piuttosto inefficaci<sup>381</sup>.

- **Sussidiarietà.**

Sia dalla letteratura che dall'analisi effettuata nei cinque Paesi risulta che il «governo» della sicurezza predilige la dimensione locale, e in particolare la città per gli aspetti più diretti e pratici. Ma per rendere ciò possibile occorre un'adeguata cornice contestuale fornita dalle istituzioni sovra-ordinate<sup>382</sup>. L'Unione Europea insiste parecchio su questo principio, che si traduce nella garanzia che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino. Il Trattato di Lisbona, inoltre, sancisce all'articolo 3 che "Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo."<sup>383</sup>

- **Coordinamento tra attori istituzionali.**

Con particolare riferimento alle macro-categorie istituzionali: Stato centrale, Regioni e/o Province, Comuni, Forze dell'ordine, i casi analizzati dimostrano che se esistono «luoghi» di dialogo e confronto interistituzionali e le azioni si sviluppano in maniera coordinata, queste hanno maggiori probabilità di successo<sup>384</sup>. Questi collegamenti necessitano di essere permanenti anche al fine di diventare la sede di concertazione per l'individuazione delle strategie di intervento più appropriate. In linea di principio si potrebbe «disegnare» una realtà ideale in cui lo Stato centrale si preoccupa di creare le condizioni e fornire le opportunità per lo sviluppo locale di politiche per la sicurezza, favorisce un miglioramento dell'efficacia

---

<sup>381</sup> E. Savona, (2004)

<sup>382</sup> In particolare gli studi di G. Amendola, (2003a), R. Selmini, (2004), ecc. e i progetti di maggior successo condotti dalle municipalità come i Contratti Locali per la Sicurezza diffusi in Francia, Germania e in Italia

<sup>383</sup> Fonte: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.it08.pdf>

<sup>384</sup> La Germania e la Francia sono i casi più emblematici per aver istituito una serie di organismi, quali l'IMK (*Innenministerkonferenz*), i "Sicherheitpartnerschaften" (Partenariati di sicurezza), il CNPD (*Conseil National pour la Prévention de la Délinquance*), i CCPD (*Conseil Communal pour la Prévention de la Délinquance*), ecc. per garantire tali funzioni.

del sistema penale e qualifica le forze dell'ordine da esso dipendenti. Gli enti «intermedi», quali Regioni, Contee o Province, interpretano un ruolo di coordinamento, armonizzazione e gestione delle politiche, nonché si preoccupano di fornire un'adeguata formazione e l'opportuno *know how* tecnico-scientifico agli amministratori e alle forze di polizia locali. Le Città e i Comuni operano come fulcro di progettazione e implementazione delle politiche di sicurezza integrata.

- **Governance.**

La *governance* della sicurezza è un concetto ancora non molto diffuso <sup>385</sup>. "La complessità dell'insicurezza impone risposte complesse che appartengono a diversi modelli di partenariato pubblico-privato" titolava una delle sessioni della Conferenza Internazionale del Forum Europeo per la Sicurezza Urbana del 2006 a Saragozza <sup>386</sup>. La promozione di reti di comunicazione e partecipazione tra cittadini, società civile, decisori pubblici, operatori economici e servizi di sicurezza, creando opportunità di collaborazione continua e coinvolgimento nella «costruzione» della sicurezza, è una delle principali ragioni del suo successo <sup>387</sup>.

- **Repressione.**

È ovvio che, pur partendo da una prospettiva critica rispetto all'eccessivo sbilanciamento delle politiche pubbliche a favore degli interventi repressivi fino a pochi decenni fa (e in alcuni casi tuttora <sup>388</sup>), non si può certo esimere dalla loro importanza. Quando si verificano violazioni delle norme penali o di convivenza civile si

---

<sup>385</sup> L'UNICRI, ad esempio, ha istituito il Laboratorio per la *Security Governance*, per affrontare tali problematiche sulla base di un approccio multisetto e che guarda, non solo alle misure di sicurezza classiche, bensì alla *governance* della sicurezza in senso più ampio. Una sicurezza che non può essere scissa dallo sviluppo ed, al contempo, dal rispetto dei diritti umani. Tratto da S. Calvani, "Sicurezza: scelte fondate per una società evoluta", discorso di apertura della fiera "Sicurtech 2008", Milano  
Fonte: [http://www.unicri.it/www/staff/speeches/081125\\_dir\\_fiera.pdf](http://www.unicri.it/www/staff/speeches/081125_dir_fiera.pdf)

<sup>386</sup> Si trova questa definizione di recente tra i discorsi del Forum Europeo per la Sicurezza Urbana, dalla Conferenza Internazionale di Saragozza, novembre 2006.  
Fonte: [http://www.fisu.it/wcm/fisu/sezioni/sezione\\_3\\_progetti/saragozza\\_2006/programma\\_def.pdf](http://www.fisu.it/wcm/fisu/sezioni/sezione_3_progetti/saragozza_2006/programma_def.pdf)

<sup>387</sup> Si veda per esempio nell'esperienza tedesca il D.F.K. (*Deutsches Forum für Kriminalprävention*), istituito nel 2001 presso il Ministero degli Interni a Bonn a cui partecipano tanto autorità e istituzioni pubbliche, quanto agenzie e associazioni private come riportato nel capitolo 5

<sup>388</sup> Come visto nel terzo capitolo, in particolare per il filone della "Zero Tolerance". L. Wacquant, (2000)

rende indispensabile l'intervento, possibilmente rapido, delle forze dell'ordine attraverso personale qualificato. Quest'ultimo aspetto evidenzia il ruolo delle istituzioni governative nella promozione dell'efficienza del sistema giudiziario e penale, e rimanda anche ad alcune riflessioni sulle misure correttive<sup>389</sup>.

- **Sostegno alle vittime.**

Non lasciare solo il cittadino, soprattutto dopo aver subito una violazione dei propri diritti o un danno è da sempre prerogativa degli ordinamenti giuridici<sup>390</sup>. Ma, grazie alle innovazioni culturali apportate dagli studi sulla sicurezza urbana, sono state individuate nuove formule più vicine al cittadino, capaci di intervenire nell'immediato e attraverso le istituzioni locali<sup>391</sup>.

- **Corretta informazione.**

Si è visto nel primo capitolo come i mezzi di informazione influiscano sulle preoccupazioni diffuse dei cittadini, in particolare attraverso la teoria dell'*agenda setting*<sup>392</sup>. Ma anche i linguaggi frequentemente adottati ormai spesso in maniera troppo semplicistica dalla politica contribuiscono a tali effetti negativi. Soltanto il governo inglese sembra aver recentissimamente iniziato a preoccuparsi del problema avviando alcuni progetti sperimentali di comunicazione<sup>393</sup>. Sia a livello giudiziario che politico, dunque, sarebbe generalmente necessario sviluppare maggiori competenze e responsabilità, cercando il più possibile di evitare ipersemplicizzazioni, allarmismi e stereotipizzazioni.

---

<sup>389</sup> Dai classici fino ad oggi sono molti i lavori su questi temi che meriterebbero un proprio approfondimento, tuttavia non percorribile in questa sede.

<sup>390</sup> Per una prospettiva comparata si veda la Rete Giudiziaria Europea, [http://ec.europa.eu/civiljustice/comp\\_crime\\_victim/comp\\_crime\\_victim\\_gen\\_it.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_gen_it.htm)

<sup>391</sup> Uno studio comparativo molto interessante è quello condotto dal Censis nel 2002. In alcune realtà, i servizi di assistenza alle vittime sono di matrice pubblica, a fronte di altri Paesi dove tali esperienze appartengono esclusivamente al terzo settore. Spesso le iniziative godono di finanziamenti pubblici erogati dalle istituzioni centrali, ma non mancano situazioni in cui anche le amministrazioni locali offrono un loro contributo finanziario. Si veda L. Ferola, (2002)

<sup>392</sup> M. Wolf, (1991)

<sup>393</sup> Come descritto nel quinto capitolo

Una volta individuati questi principi fondamentali, ai fini di una valutazione comparata essi si potrebbero applicare, anche schematicamente, ai casi studio affrontati nella presente ricerca, desumendone in conclusione un quadro generale. Per fare ciò, sulla base di una scala le cui categorie vanno da «per niente» a «poco», ad «abbastanza», fino a «molto», si assegneranno tali giudizi discrezionalmente, in base ai risultati degli approfondimenti empirici effettuati, sull'impegno attualmente raggiunto nei singoli ambiti.

**Tabella 6 – Matrice dei principi e dei casi**

Principi guida \ Casi	GERMANIA	REGNO UNITO	FRANCIA	ITALIA	SPAGNA
Educazione alla legalità	abbastanza	molto	abbastanza	poco	abbastanza
Coesione ed integrazione sociale	abbastanza	abbastanza	abbastanza	poco	poco
Rassicurazione	abbastanza	molto	molto	abbastanza	abbastanza
Ricerca	abbastanza	abbastanza	abbastanza	poco	poco
Prevenzione	molto	abbastanza	molto	abbastanza	abbastanza
Sussidiarietà	molto	poco	abbastanza	poco	abbastanza
Coordinamento tra attori istituzionali	molto	poco	abbastanza	poco	molto
<i>Governance</i>	abbastanza	poco	abbastanza	poco	abbastanza
Repressione	molto	molto	abbastanza	molto	abbastanza
Sostegno alle vittime	abbastanza	molto	abbastanza	abbastanza	abbastanza
Corretta informazione	poco	abbastanza	poco	poco	poco

Da questo quadro si evince che attualmente il caso tedesco rappresenta il modello di maggior successo tra quelli affrontati, ottenendo nella maggior parte degli ambiti giudizi positivi. Tale risultato è, inoltre, in linea con quelli rilevati indirettamente attraverso gli strumenti dell'eurobarometro e le fonti statistiche ufficiali sulla delittuosità. Ciò dimostra che la strada intrapresa dalla Germania già dal 1974 presenta elementi di notevole valore. In particolare, gli aspetti riguardanti la distribuzione del potere e delle competenze sembrano esserne i maggiori punti di forza. La tradizionale conformazione federalista è stata una buona base di partenza affinché i governi locali abbiano potuto godere della necessaria autonomia e sviluppare in maniera «più vicina al problema» le possibili soluzioni. Come si è visto, infatti, in Germania sono i *Länder* i maggiori «motori» politici delle iniziative, sempre e comunque sviluppate «a doppio filo» con il governo centrale da una parte e con quelli locali dall'altra. L'istituzione dell'IMK (*Innenministerkonferenz*) e dello strumento dei *Sicherheitspartnerschaften* ha garantito quel necessario coordinamento interistituzionale capace di far funzionare il sistema nel suo complesso. E questa collaborazione riguarda sia le autorità di governo che quelle giudiziarie. Inoltre, una continua e articolata programmazione, in particolare attraverso il ProPK (*Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland*), ha permesso di mantenere una accurata organizzazione delle forze e degli strumenti in campo. Dal 1994, poi, le strategie della «nuova» prevenzione sono state generalmente trasferite ai Comuni, in un quadro di ulteriore decentralizzazione previsto dalla revisione del ProPK<sup>394</sup>. Insomma, non si può affermare che vi siano state strategie particolarmente innovative o eccezionali rispetto agli altri Paesi. L'elemento distintivo va, quindi, ricondotto generalmente negli assetti istituzionali, che hanno contribuito allo sviluppo, alla diffusione e alla maggior efficacia degli strumenti previsti.

In questo quadro della sicurezza urbana esiste ancora un ruolo, approfondito anche nella presente analisi e non ancora ben definito, quello

---

<sup>394</sup> Quaderni di città sicure, (2001), p. 149

dell'Unione Europea. La crescente importanza assunta dal settore "*Freedom, Security and Justice*"<sup>395</sup> nel corso degli ultimi anni, testimonia la necessità di un impegno volto a stimolare l'armonizzazione, l'innovatività e gli approcci sperimentali, contribuendo a sviluppare quel sistema di conoscenze ancora incompleto sulla materia. Nonostante la sua apparente distanza dai centri di applicazione, essa dovrebbe incidere in maniera più diretta sulle linee guida per le politiche di prevenzione e, più in generale, per una *governance* della sicurezza interna, oltre che con gli attuali strumenti della programmazione. Inoltre, quella comunitaria potrebbe essere la dimensione più corretta per cercare di risolvere le diffuse e annose ambiguità e disfunzioni delle forze di polizia.

Ma, alla luce dell'approccio sociologico adottato non ci esimiamo da una considerazione conclusiva. L'insicurezza secondo molti autori, da Bauman a Giddens, a Beck <sup>396</sup> può essere considerata come una delle caratteristiche sostanziali della società contemporanea. Dunque, al di là dell'impegno della politica e delle azioni di contrasto promosse dalle pubbliche istituzioni incontrate in questo lavoro, emerge la necessità di una preliminare presa di coscienza, utile per non cadere nella frequente retorica comune<sup>397</sup>: quello della sicurezza non può essere considerato come un problema da «risolvere» poiché non ha, e non può avere, una «soluzione». Piuttosto, è più opportuno partire dal suo riconoscimento come seria e delicata questione sociale, che è necessario, e come dimostrato possibile, cercare di «governare».










---

<sup>395</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm)

<sup>396</sup> E, come visto, anche con nomi diversi: *Unsicherheit* come problema di identità e controllo del proprio futuro, secondo Z. Bauman, (1999), p. 63; l'originale metafora della guida di un "bisonte della strada" che l'uomo riesce in qualche modo a governare, ma con la continua minaccia di perderne il controllo, secondo Giddens, (1994), p. 138; l'incontrollabile aumento dei rischi e dell'esposizione ad essi secondo U. Beck, (2000)p. 28

<sup>397</sup> Per retorica si intende "l'atteggiamento dello scrivere o del parlare, o anche dell'agire, improntato a una vana e artificiosa ricerca dell'effetto con manifestazioni di ostentata adesione ai più banali luoghi comuni", definizione tratta da "*Il dizionario della lingua italiana*", Devoto-Oli, ed. Le Monnier, (2001)

## BIBLIOGRAFIA

-  A.A.V.V. (1998), *"Parabole sociali tra certezze e incertezze. Dove va la società italiana"*, Dipartimento di Sociologia Università di Bologna, FrancoAngeli, Milano
-  A.A.V.V. (2007), *"Guidance on Local Safety Audits: a Compendium of International Practice"*, European Forum for Urban Security, Paris  
<[http://www.fesu.org/fileadmin/efus/secutopics/EFUS\\_Safety\\_Audit\\_e\\_WEB.pdf](http://www.fesu.org/fileadmin/efus/secutopics/EFUS_Safety_Audit_e_WEB.pdf)> \*
-  ALLASINO E., BOBBIO L., NERI S. (2000), *"Crisi urbane: che cosa succede dopo?"*, a cura dell'Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte, Working paper N. 135  
<<http://213.254.4.222/cataloghi/pdfires/510.pdf>> \*
-  ALONSO F. (1994), *"Seguridad Ciudadana"*, Marcial Pons, Madrid
-  ALVAZZI DEL FRATE A., ZWECKIC U., VAN DIJK J.J.M. (1993), *"Understanding Crime. Experiences of Crime and Crime Control"*, UNICRI, Roma
-  AMENDOLA G. (2003a), (a cura di), *"Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni"*, Liguori, Napoli
-  AMENDOLA G. (2003b), (a cura di), *"Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana"*, Liguori, Napoli
-  AMENDOLA G. (2000), "La paura diffusa e la domanda di sicurezza nella città contemporanea", in *"La sicurezza nella progettazione urbana"*, Bologna (Atti del convegno)  
<[http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/\\_pubblicazioni/Seminari\\_e\\_convgni/convegno\\_sicurezza.pdf](http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/_pubblicazioni/Seminari_e_convgni/convegno_sicurezza.pdf)> \*
-  AMENDOLA G. (1997), *"La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea"*, Laterza, Bari

- 📖 AMENDOLA G. (1993), "La città fortezza", in *"Quaderni di sociologia"*, n. 4, pp. 63-78
- 📖 ANDERSON B. (1991), *"Comunità immaginate. Origini e fortune dei nazionalismi"*, Manifestolibri, Roma.
- 📖 ANDERSON E. (1995), "Street Etiquette and Street Wisdom", in KRASNITZ P. (a cura di), *"Metropolis: Center and Symbol of our Times"*, New York University Press, pp. 331-354
- 📖 BANDINI T., GATTI U., MARUGO M.I., VERDE A. (1991), *"Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale"*, Giuffrè, Milano
- 📖 BANNISTER J., FYFE N. (2001), "Fear and the city", in *"Urban Studies"*, Vol. 38, N.5-6, pp. 807-813
- 📖 BARATTA A., PAVARINI M. (1998), "La frontiera mobile della penalità nei sistemi di controllo sociale della seconda metà del ventesimo secolo", in *"Dei delitti e delle pene"*, n. 1, pp. 7-28
- 📖 BARBAGLI M. (2002), *"Immigrazione e reati in Italia"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 BARBAGLI M. (1998), *"Reati, vittime, insicurezza dei cittadini"*, ISTAT
- 📖 BAUMAN Z. (2003), *"Voglia di comunità"*, Laterza, Bari
- 📖 BAUMAN Z. (2002-b), *"Modernità liquida"*, Laterza, Bari
- 📖 BAUMAN Z. (2002-a), *"La solitudine del cittadino globale"*, Feltrinelli, Milano
- 📖 BAUMAN Z. (2001-b), *"La società individualizzata"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 BAUMAN Z. (2001-a), *"Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone"*, Laterza, Bari
- 📖 BAUMAN Z. (1999), *"La società dell'incertezza"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 BAUMAN Z. (1996), *"Le sfide dell'etica"*, Feltrinelli, Milano
- 📖 BECK U. (2000), *"La società del rischio. Verso una seconda modernità"*, Carocci, Roma
- 📖 BECK U. (1999), *"Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria"*, Carocci, Roma

- 📖 BELOHRADSKY V. (2002), *"Tra il vapore e il ghiaccio sulle antinomie della globalizzazione"*, ISIG, Gorizia
- 📖 BELL D. (1988), *"The End of Ideology"*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- 📖 BERMAN M. (1986), "Take It to the Streets. Conflict and Community in Public Spaces", in *"Dissent"*, pp. 476-485
- 📖 BERNARDI L. (2001), *"A sangue caldo. Criminalità, mass media e politica in Italia"*, DeriveApprodi, Roma
- 📖 BITTNER E. (1990), *"Aspects of Police Work"*, Northeastern University Press, New York
- 📖 BLAKELY E., SNYDER M.G. (1999), *"Fortress America. Gated Communities in the United States"*, Brooking Institute Press, Washington, D.C.
- 📖 BOUCHARD M. (1997), *"Le risposte possibili alla criminalità diffusa"*, in Romano R., Vivanti C. (a cura di) *"Storia d'Italia"*, Einaudi, Torino
- 📖 BRANTINGHAM P.J., FAUST F.L., (1976), "A Conceptual Model of Crime Prevention", in *"Crime and Delinquency"*, Vol. 22, N. 3, pp. 284-296
- 📖 BUREAU OF JUSTICE STATISTICS – NATIONAL CRIME VICTIMIZATION SURVEY (2002), *"Criminal Victimization 2001. Changes 2000-01 with Trends 1993-2001"*, U.S. Department of Justice
- 📖 CARUSO F. (2007), *"Panico collettivo. Mito popolare, teoria sociale, indagine empirica"*, FrancoAngeli, Milano
- 📖 CENSIS (1999), *"Cittadini insicuri nell'Italia multi-etnica"*  
<<http://www.censis.it/censis/ricerche/1999/1304199.html>> \*
- 📖 CENSIS (2000), *"Le paure degli Italiani. Criminalità e offerta di sicurezza"*  
<[http://www.censis.it/censis/ricerche/2000/pauresvileg/le\\_paure\\_degli\\_italiani.htm](http://www.censis.it/censis/ricerche/2000/pauresvileg/le_paure_degli_italiani.htm)> \*
- 📖 CLARKE R.V., CORNISH D.B. (1985), "Modeling Offenders' Decisions: A Framework for Research and Policy", in TONRY M., MORRIS N., *"Crime and Justice: An Annual Review of Research"*, Vol. 6, pp. 147-185

- 📖 CLARKE R., MAYHEW P. (1980), (a cura di), *"Designing Out Crime"*, HMSO, Londra
- 📖 COHEN L. E., FELSON M. (1979), "Social Change and Crime Rate Trends: a Routine Activity Approach", in *"American Sociological Review"*, Vol. 44, pp. 588-608
- 📖 CORBETTA P. (1999), *"Metodologia e tecniche della ricerca sociale"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 CRAWFORD A. (1998), *"Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practicies"*, Longman, London
- 📖 CRAWFORD M. (1992), *"The World in a Shopping Mall"*, in M. Sorokin (a cura di), *"Variations on a Theme Park"*, Noonday Press, New York
- 📖 DAL LAGO A. (1999), *"Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale"*, Feltrinelli, Milano
- 📖 DAHRENDORF R. (1989), *"Il conflitto sociale nella modernità"*, Laterza, Bari
- 📖 DAVIS M. (1993), *"La città di quarzo. Indagine sul futuro a Los Angeles"*, Manifestolibri, Roma
- 📖 DAVIS M. (1998), "L'ecologia della paura", in *"Decoder"*, N. 9  
<<http://www.tmcrow.org/csa/l38/wwi/davis/ecofear.htm>> \*
- 📖 DELUMEAU J. (1979), *"La paura in Occidente"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 D'ERAMO M. (1999), *"Il maiale e il grattacielo. Chicago: una storia del nostro futuro"*, Feltrinelli, Milano
- 📖 DIAMANTI I., BORDIGNON F. (2001), "Sicurezza e opinione pubblica in Italia", in *"Rassegna Italiana di Sociologia"*, N. 1, A. XLII, pp. 115-136
- 📖 DURKHEIM E. (1978), *"Lezioni di sociologia"*, Etas Libri, Milano
- 📖 DURKHEIM E. (1962), *"La divisione del lavoro sociale"*, Edizioni di comunità, Torino
- 📖 ECO U. (1996), *"Da Internet a Gutenberg"*, conferenza tenuta all'Italian Academy for Advanced Studies in America at Columbia University, New York  
<<http://www.zanichelli.it/computer/word/unita3/prova5.doc>> \*

- 📖 ELLIN N. (2001), "Thresholds of Fear: Embracing the Urban Shadow", in *"Urban Studies"*, Vol. 38, N.5-6, pp. 807-813
- 📖 ERIKSON E.H. (1972), *"Infanzia e società"*, Armando, Roma
- 📖 EUROPEAN COMMISSION (1996), *"Public Opinion Regarding Security and Victimization"*, Eurobarometer 44.3
- 📖 EUROPEAN COMMISSION (2000), *"Public opinion regarding security and victimisation in the EU. Contact with drugs related problems"*, Eurobarometer 54.1
- 📖 EUROPEAN COMMISSION (2003), *"Analysis of Public Attitudes to Insecurity, Fear of Crime and Crime Prevention"*, Eurobarometer 58.0
- 📖 EUROPEAN COMMISSION (2007), *"The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas"*, Special Eurobarometer 266
- 📖 EUROSTAT (2008), *"Europe in figures - Eurostat statistical yearbook 2008"*, Statistical Office of the European Communities  
<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-07-001/EN/KS-CD-07-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-07-001/EN/KS-CD-07-001-EN.PDF)> \*
- 📖 FAGAN J., ZIMRING F., KIM J. (1998), "Declining Homicide in New York City: a Tale of Two Trends", in *"Journal of Criminal Law and Criminology"*, Vol. 4, N. 88, pp. 1277-1324
- 📖 FEROLA L. (2002), *"Analisi comparativa sui servizi e sui meccanismi di sostegno alle vittime di reato negli Stati membri dell'Unione Europea"*, Censis, Roma  
<[http://www.sestaopera.it/DOCUMENTI/STATISTICHE/Europa%20\\_vittime%20reati.pdf](http://www.sestaopera.it/DOCUMENTI/STATISTICHE/Europa%20_vittime%20reati.pdf)> \*
- 📖 FOLDVARY F. (1994), *"Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social Services"*, Edward Elgar, London
- 📖 FORNI E. (2002), *"La città di Batman. Bambini, conflitti, sicurezza urbana"*, Bollati Boringhieri, Torino
- 📖 FORUM ITALIANO PER LA SICUREZZA URBANA (2003), *"Dieci anni di delittuosità e percezione della sicurezza nelle regioni italiane: 1991-2001"*
- 📖 GALLINO L. (2004), *"Dizionario di sociologia"*, UTET, Torino
- 📖 GANS H.J. (1971), *"Indagine su una città satellite USA"*, Il Saggiatore, Milano

- 📖 GARLAND D. (1996), "The limits of the Sovereign State", in *"The British Journal of Criminology"*, 36, 4, pp. 445-465
- 📖 GASPARINI A. (2000), *"La sociologia degli spazi. Luoghi, città, società"*, Carocci, Roma
- 📖 GASPARINI A., GUIDICINI P. (1990), (a cura di), *"Innovazione tecnologica e nuovo ordine urbano"*, Angeli, Milano
- 📖 GATTI U., BARBAGLI M. (2002), (a cura di), *"La criminalità in Italia"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 GIDDENS A. (1994), *"Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 GILLING D. (1997), *"Crime Prevention. Theory, Policy and Politics"*, UCL, London
- 📖 GOFFMAN B. (2002), *"Il comportamento in pubblico"*, Edizioni di Comunità, Torino
- 📖 GRANOVETTER M. (1973), "The Strength of Weak Ties", in *"American Journal of Sociology"*, Vol. 78, N. 6, pp. 1360-1380
- 📖 HINDELANG M.J., GOTTFREDSON M.R., GAROFALO J. (1978), *"Victims of Personal Crime: an empirical foundation for a theory of personal victimization"*, Ballinger, Cambridge (Ma)
- 📖 ISTAT (2003), *"La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione"*, Roma
- 📖 ISTAT (2000), *"Popolazione e movimento anagrafico dei comuni. Anno 1998"*, Roma
- 📖 ISTAT (1999), *"La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione"*, Roma
- 📖 KELSEN H. (1984), *"La democrazia"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 KOCIATKIEWICZ J., KOSTERA M. (1999), "The anthropology of empty space", in *"Qualitative sociology"*, N. 1
- 📖 JACOBS J. (1969), *"Vita e morte delle grandi città"*, Einaudi, Torino
- 📖 KULACH J., WHISKIN N., MARKS E. (2006), *"Urban Crime Prevention Policies in Europe: Towards a Common Culture"*, Lalo Editions, Paris

- 📖 LAHOSA J.M. (1999), "El modelo Barcelona de seguridad participada", in "*Comitè Habitat II*", Hoja Informativa, Giugno  
<[http://habitat.aq.upm.es/ch/g014\\_5.html](http://habitat.aq.upm.es/ch/g014_5.html)> \*
- 📖 LAMY B. (1994), "Aménagement urbain et sécurité", in "*Cahiers de la sécurité interieure*", N. 17, vol.3, pp.131-140
- 📖 LAURENZI E. (2001), "Fury over New York. Città, violenza e mitologie politiche", in "*Donjuan online*", N. 9  
<[http://www.donjuan-online.org/artic\\_laurenzi9bis.htm](http://www.donjuan-online.org/artic_laurenzi9bis.htm)> \*
- 📖 LE DOUX J. (1998), "*Il cervello emotivo*", Baldini e Castoldi, Milano
- 📖 LEO C. (1997), "Urban decay: barricating our cities, and our minds", in "*New City Magazine*", N. 4, Vol. 17  
<<http://www.rut.com/misc/cleo970905.html>> \*
- 📖 LOW S. (2001), "The Edge and the Center: Gated Communities and the Discourse of Urban Fear", in "*American Anthropologist*", Vol. 103, N. 1, pp. 45-58
- 📖 LUHMANN N. (1996), "*Sociologia del rischio*", B. Mondadori, Milano
- 📖 LUCCA D. (2000), "Pubblica insicurezza", in "*Micromega*", N.1, pp.368-375
- 📖 MALDONADO T. (1997), "*Critica della ragione informatica*", Feltrinelli, Milano
- 📖 MANERI M. (2001), "Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza", in "*Rassegna Italiana di Sociologia*", N. 1, A. XLII, pp. 5-40
- 📖 MARCHESE M., MILAZZO G. (2002), "*L'agenda dei telegiornali sulle notizie di criminalità e immigrazione: un confronto tra il 2000 e il 2001*", Osservatorio di Pavia  
<<http://www.osservatorio.it/download/criminalita.pdf>> \*
- 📖 MARTINOTTI G. (1999), "*La dimensione metropolitana*", Il Mulino, Bologna
- 📖 MARTINOTTI G. (1968), (a cura di), "*Città e analisi sociologica. I classici della sociologia urbana*", Marsilio Editori, Padova
- 📖 R. MATTHEWS, J. PITTS, (2001), (a cura di), "*Crime, Disorder and Community Safety*", Routledge, New York






- 📖 MELA A. (1996), *"Sociologia della città"*, La Nuova Italia Scientifica, Roma
- 📖 MCKENZIE E. (1994), *"Privatopia. Homeowner Associations and the rise of residential Private Government"*, Yale University Press, New Haven
- 📖 MEAD G. H. (1992), *"Mente, sé e società"*, Giunti, Firenze
- 📖 MELOSSI D. (1997), *"Andamento economico, incarcerazione, omicidi e allarme sociale in Italia: 1863-1994"*, in Romano R., Vivanti C. (a cura di) *"Storia d'Italia"*, Einaudi, Torino
- 📖 MERLINI C. (2001), *"Recinti abitati. Osservazioni sulla casa unifamiliare"*  
<[http://www.urbanisticatre.it/politiche\\_Merlini.html](http://www.urbanisticatre.it/politiche_Merlini.html)> \*
- 📖 MERTON R.K. (1971), *"Teoria e struttura sociale"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 METZAGORA BETSOS I., TRAVAINI G.V. (1998), *"Dalla conoscenza alla sicurezza: l'osservatorio permanente sulla sicurezza in trentino"*, Transcrime, Working Paper N. 17
- 📖 MICELI R. (1999), (a cura di), *"Sicurezza e paura"*, Working Paper N. 127
- 📖 MIGLIORINI L., VENINI L. (2001), *"Città e legami sociali. Introduzione alla psicologia degli ambienti urbani"*, Carocci, Roma
- 📖 MINISTERO DELL'INTERNO (2005), *"Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia"*  
<<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/8/20058141464.pdf>> \*
- 📖 MOSCONI G. (2000), *"Criminalità, sicurezza e opinione pubblica nel Veneto"*, Cleup, Padova
- 📖 NAPOLETANO C., WYVEKENS A. (2004), "Gli Amministratori locali e la prevenzione della criminalità", Forum Europeo per La Sicurezza Urbana, Parigi
- 📖 NEWBURN T. (2001), "The Commodification of Policing: Security Networks in the Late Modern City", in *"Urban Studies"*, Vol. 38, N.5-6, pp. 807-813
- 📖 NEWMAN O. (1972), *"Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design"*, Macmillan, New York

- 📖 OATLEY K. (1997), *"Psicologia ed emozioni"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 OLIVIERO FERRARIS A. (1986), *"Psicologia della paura"*, Bollati Boringhieri, Torino
- 📖 PAIN R. (2001), "Gender, race, age and fear in the city", in *"Urban studies"* n° 5-6, vol. 38, pp. 899-913
- 📖 PALIDDA S. (2000), *"Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale"*, Feltrinelli, Milano
- 📖 PARK R.E., BURGESS E.W., MCKENZIE R.D. (1967), (a cura di), *"La città"*, Edizioni di Comunità, Milano
- 📖 PARKER H., NEWCOMBE R. (1987), "Heroin Use and Acquisitive Crime in an English Crime", in *"British Journal of Sociology"*, vol. XXXVIII, pp. 331-350
- 📖 PAVARINI M. (2001), *"La questione criminale nell'emergenza securitaria. Note tecniche sul caso italiano"*  
<<http://www.seguridadurbana.azul.gov.ar/pavarini2001.pdf>> \*
- 📖 PAVARINI M. (2000), "Il criterio ordinatore della differenza di genere e i saperi inquieti", in *"Quaderni di città sicure"*, N. 19, A. 6, pp. 7-13
- 📖 PAWSON R., TILLEY N. (1997), *"Realistic evaluation"*, Sage, London
- 📖 PEASE K. (1997), *"Crime Prevention"*, in MAGUIRE M., MORGAN R., REINER R. (a cura di), *"The Oxford Handbook of Criminology"*, Oxford University Press
- 📖 PETRILLO A. (2000), *"La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo"*, Dedalo, Bari
- 📖 PEZZINI I. (1997), *"La figura criminale nella letteratura, nel cinema e in televisione"*, Einaudi, Torino
- 📖 PITCH T. (2001), "Sono possibili politiche democratiche per la sicurezza?", in *"Rassegna Italiana di Sociologia"*, N. 1, A. XLII, pp. 137-158
- 📖 PITCH T. (1998), "La paura e le sue vittime. Sicurezza e ottica di genere", in *"Fuoriluogo"*, N. 12  
<[http://www.fuoriluogo.it/arretrati/1998/dic\\_15.htm](http://www.fuoriluogo.it/arretrati/1998/dic_15.htm)> \*
- 📖 PITSCHAS R., STOBER R. (2000), *"Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften"*, Heymanns, Köln

- 📖 PUTNAM R. (1995), "Bowling alone: America's declining social capital" in *"Journal of Democracy"*, vol. 6, n. 2
- 📖 QUADERNI DI CITTA' SICURE (2002), *"Ruolo di disciplina e rassicurazione sociale degli operatori dei servizi socio-sanitari"*, N. 26, A. 8
- 📖 QUADERNI DI CITTA' SICURE (2001), *"Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata"*, N. 24, A. 7
- 📖 QUADERNI DI CITTA' SICURE (2000), *"Le politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane. 1994-1999"*, N. 20<sup>b</sup>, A. 6
- 📖 QUADERNI DI CITTA' SICURE (1999), *"Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle città europee"*, N. 17, A. 5
- 📖 REGOLIOSI L. (2000), *"La strada come luogo educativo. Orientamenti pedagogici sul lavoro di strada"*, Unicopli, Milano
- 📖 REMOTTI R. (2000), *"Educazione alla legalità: alcune considerazioni generali"*, articolo pubblicato sullo spazio "La Mediazione Pedagogica" <[http://web.tiscalinet.it/mediazionepedagogica/anno\\_01/numero\\_02/Renzo\\_remotti/index.htm](http://web.tiscalinet.it/mediazionepedagogica/anno_01/numero_02/Renzo_remotti/index.htm)> \*
- 📖 ROBERT P. (1991), "Les chercheurs face aux politiques de prévention" in A.A.V.V. (a cura di), *"Les politiques de prévention de la delinquabce a l'aune de la recherche. Un bilan international"*, L'Harmattan, Paris
- 📖 ROBERTSON I. (1995), *"Elementi di sociologia"*, Zanichelli, Bologna
- 📖 ROCHE' S. (1998), "Le sentiment d'insécurité. Quatre éléments pour une théorie: pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité", in *"Revue Française de Science Politique"*, Vol. 48, N. 2, pp. 274-305
- 📖 ROCHE' S. (1996), *"La Société Incivile"*, Seuil, Paris
- 📖 ROCHE' S. (1993), *"Le sentiment d'insécurité"*, Puf, Paris
- 📖 SAMPSON R.J. (1999), "Sistematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods", in *"American Journal of Sociology"*, Vol. 105, N. 3, pp. 603-651
- 📖 SAVONA E.U. (2004), "Ipotesi per uno scenario della prevenzione", in SELMINI R., (a cura di) *"La sicurezza urbana"*, Il Mulino, Bologna, pp. 273-283

- 📖 SAVONA E.U., DI NICOLA A. (1997), *"Migrazioni e criminalità. Trent'anni dopo"*, Transcrime, Working Paper N. 12  
<<http://www.jus.unitn.it/transcrime/papers/wp12.html>> \*
- 📖 SEBASTIANI C. (2001), "Comitati cittadini e spazi pubblici urbani", in *"Rassegna Italiana di Sociologia"*, a. XLII, gennaio-marzo, pp. 77-113
- 📖 SELLIN T. (1938), *"Cultural Conflict and Crime"*, Social Science Research Council, New York
- 📖 SELMINI R., BRACCESI C. (2005), (a cura di), *"Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale"*, Maggioli, Rimini
- 📖 SELMINI R. (2004), (a cura di) *"La sicurezza urbana"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 SENNET R. (1992), *"La coscienza dell'occhio. Progetto e vita sociale nelle città"*, Feltrinelli, Milano
- 📖 SENNET R. (1982), *"Il declino dell'uomo pubblico. La società intimista"*, Bompiani, Milano
- 📖 SIDOTI F. (1999), *"Introduzione alla sociologia della devianza"*, Seam, Roma
- 📖 SIMMEL G. (1998), *"Sociologia"*, Einaudi, Torino
- 📖 SIMMEL G. (1903), *"The Metropolis and Mental Life"*, <[http://www.blackwellpublishing.com/content/BPL/Images/Content\\_store/Sample\\_chapter/0631225137/Bridge.pdf](http://www.blackwellpublishing.com/content/BPL/Images/Content_store/Sample_chapter/0631225137/Bridge.pdf)> \*
- 📖 SKOGAN W.G. (2008), *"An overview in community policing: origins, concepts and implementations "*  
<[http://www.skogan.org/files/An\\_Overview\\_of\\_Community\\_Policing.pdf](http://www.skogan.org/files/An_Overview_of_Community_Policing.pdf)> \*
- 📖 SKOGAN W.G. (1990), *"Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Cities"*, Free Press, New York
- 📖 SMITH S.J. (1984), "Crime in the News", in *"British Journal of Criminology"*, Vol. 24, N. 3, pp. 289-295.
- 📖 SPARKS C. (2007), "Liberalismo, terrorismo e la politica della paura", in A.A.V.V., *"Terrorismo, pace e il ruolo dell'Europa nella soluzione dei conflitti"*, Futuribili, Angeli, Milano, pp 63-70
- 📖 THOMAS W.I. (1928), *"The Child in America"*, Knopf, New York

- 📖 TÖNNIES F. (1979), *"Comunità e Società"*, Edizioni di Comunità, Milano
- 📖 TOSI A. (1994), *"Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa"*, Il Mulino, Bologna
- 📖 TRASHER F. (1927), *"The Gangs"*, The University of Chicago Press, Chicago
- 📖 TREMBLAY R.E. (2003), "Early Development and Prevention of Physical Aggressions", articolo presentato alla Conferenza "Per una società più sicura", ISTAT, Roma, 3-5 dicembre
- 📖 VAN DIJK J.J.M., TOORNVLIET L.G. (1996), *"Towards a Eurobarometer of public safety"*, European Commission, Brussels  
<[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/ebs\\_100\\_eu.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/ebs_100_eu.pdf)> \*
- 📖 VAN DIJK J.J.M., MAYHEW P. (1993), *"Criminal Victimization in the Industrialized World: Key Findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys"*, Stafafdeling Informatievoorziening – Ministry of Justice, Netherlands
- 📖 VAN DIJK J.J.M., DE WARD J. (1991), "A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects", in *"Criminal Justice Abstracts"*, September, pp. 483-503
- 📖 VAN DIJK J.J.M. (1978), "Public attitudes toward crime in the Netherlands", in *"Victimology"*, N. 4, pp. 265-273
- 📖 VICARI S. (2001), "Il controllo sociale della città", in *"Rassegna Italiana di Sociologia"*, N. 1, A. XLII, pp. 159-162
- 📖 VON MISES L. (1996), *"Liberalism: The Classical Tradition"*, Foundation for Economic Education, New York
- 📖 WACQUANT L. (2002), "Sicurezza e «tolleranza zero»: una leggenda americana", in *"Le Monde Diplomatique"*, N. 5
- 📖 WACQUANT L. (2000), *"Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale"*, Feltrinelli, Milano
- 📖 WEBER M., (1995), *"Economia e Società"*, Edizioni di Comunità, Milano
- 📖 WEBSTER C. (2001), "Gated cities of to-morrow", in *"Town Planning Review"*, Vol. 72, N. 2, pp. 149-169

-  WHITE D., HARARY F. (2001), "The Cohesiveness of Blocks in Social Networks: Connectivity and Conditional Density", in "*Sociological Methodology 2001*", Vol. 31, pp. 305-359
-  WILLAMS P., DICKINSON J. (1993), "Fear of Crime: read all about it?", in "*British Journal of Criminology*", Vol. 33, N. 1, pp. 33-56
-  WILSON J.Q., KELLING G.L. (1982), "Broken Windows", in "*The Atlantic Monthly*", Vol. 249, N. 3, pp. 29-38  
<<http://www.atlantapd.org/cpdocs/bwindows.html>> \*
-  WIRTH L. (1938), "Urbanism as a Way of Life", "*The American Journal of Sociology*", Vol. 44, N. 1., pp. 1-24.
-  WOLF M. (1991), "*Teorie delle comunicazioni di massa*", Bompiani, Milano
-  YOUNG J. (1986), "Il fallimento della criminologia: per un realismo radicale", in "*Dei delitti e delle pene*", N. 3, pp. 387-415

\*accessi verificati il giorno 28 febbraio 2009









# SITOGRAFIA












*Accessi verificati il giorno 28 febbraio 2009*

-  <http://chicagoareaproject.org>
-  <http://constitucion.rediris.es>
-  <http://dex1.tsd.unifi.it/altrodir/devianza/dibello/frm3.htm>
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_en.htm)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb68/eb68\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_en.htm)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb67/eb67\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb66/eb66\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb64/eb64\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb62/eb\\_62\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb62/eb_62_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb60/eb60\\_rapport\\_standard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_rapport_standard_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb59/eb59\\_rapport\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_rapport_final_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_273\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_273_en.pdf)
-  [http://ec.europa.eu/justice\\_home/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm)

- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG0303\(01\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG0303(01):IT:HTML)
- [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000Y1216\(04\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000Y1216(04):IT:HTML)
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997F0012:IT:HTML>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:257:0023:0029:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:173:0019:0026:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:168:0018:0036:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:110:0033:0039:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:058:0007:0012:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:058:0001:0006:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:043:0010:0013:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:203:0005:0008:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:161:0011:0015:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:115:0001:0005:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:186:0011:0013:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:153:0001:0003:IT:PDF>

- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:96E:0342:0344:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:034:0001:0005:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:012:0011:0014:IT:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:099:0002:0007:IT:PDF>
- <http://europa.eu.int/comm>
- <http://police.homeoffice.gov.uk>
- [http://ruljis.leidenuniv.nl/group/jfcr/www/icvs/data/l\\_report.htm](http://ruljis.leidenuniv.nl/group/jfcr/www/icvs/data/l_report.htm)
- <http://t062.cpla.cf.ac.uk/wbimages/gci/main.html>
- <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=333853&SecMode=1&DocId=693330&Usage=2>
- <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=333586&SecMode=1&DocId=687916&Usage=2>
- <http://web.media.mit.edu/~tanzeem/cohn/granovetter73.pdf>
- <http://zaragoza2006.fesu.org/IMG/pdf/manifeste/Manifeste%20de%20Saragosse%20-%20ITALIEN.pdf>
- <http://www.aic.gov.au>
- <http://www.aic.gov.au/publications/crimprev/theory/index.html>
- <http://www.aresitalia.org>
- <http://www.assemblee-nationale.fr>
- <http://www.bka.de>
- <http://www.bundesregierung.de>
- <http://www.caffeeuropa.it/dossier/25criminedirosa-ok.html>
- <http://www.caffeeuropa.it/dossier/25criminegambescia-ok.html>

-  <http://www.caffeeuropa.it/dossier/25criminepolito-ok.html>
-  <http://www.caffeeuropa.it/dossier/25itwbosettisavona.html>
-  <http://www.camera.it>
-  <http://www.censis.it>
-  <http://www.cestim.org>
-  <http://www.crimereduction.gov.uk>
-  <http://www.coe.int>
-  [http://www.coe.int/t/congress/files/themes/urban-charter/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/congress/files/themes/urban-charter/default_EN.asp)
-  <http://www.defensiblespace.com>
-  [http://www.diap.polimi.it/ricerca/urban\\_tempi\\_mobil/lab\\_qual\\_urb\\_sic\\_2.html](http://www.diap.polimi.it/ricerca/urban_tempi_mobil/lab_qual_urb_sic_2.html)
-  <http://www.direct.gov.uk>
-  <http://www.esrif.eu>
-  <http://www.eucpn.org>
-  [http://www.eucpn.org/docs/I\\_15320010608en00010003.pdf](http://www.eucpn.org/docs/I_15320010608en00010003.pdf)
-  <http://www.eurispes.it>
-  [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)
-  <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-it.pdf>
-  <http://www.fisu.it>
-  <http://www.gated-communities.de>
-  <http://www.homeoffice.gov.uk>
-  <http://www.imk2009.bremen.de>
-  <http://www.interno.it>
-  <http://www.isig.it>

-  <http://www.istat.it>
-  <http://www.kriminalpraevention.de>
-  <http://www.johnhoward.ab.ca/PUB/C49.htm>
-  <http://www.mir.es>
-  [http://www.narcomafie.it/articoli/art\\_2\\_2002.htm](http://www.narcomafie.it/articoli/art_2_2002.htm)
-  [http://www.narcomafie.it/articoli/art\\_5\\_2001.htm](http://www.narcomafie.it/articoli/art_5_2001.htm)
-  <http://www.ncpc.org>
-  <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/ijs.htm>
-  <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cv01.pdf>
-  <http://www.opsi.gov.uk>
-  <https://www.polizei-beratung.de>
-  <http://www.psychomedia.it/pm/human/sociol/milia.htm>
-  [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure)
-  <http://www.seguridadpublica.es>
-  <http://www.senato.it>
-  <http://www.statistics.gov.uk>
-  [http://www.svileg.censis.it/ricerche/ricerca97\\_frame.htm](http://www.svileg.censis.it/ricerche/ricerca97_frame.htm)
-  <http://www.transcrime.unitn.it>
-  <http://www.unicri.it>
-  <http://www.urbansecurity.org>