

Maria Grazia Galantino,
Giuseppe Ricotta

Domanda di sicurezza e politiche locali

Il caso del Lazio

Laboratorio Sociologico



Diritto, sicurezza
e processi di vittimizzazione

FRANCOANGELI

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Direttore Scientifico: Costantino Cipolla

Laboratorio Sociologico approfondisce e discute criticamente tematiche epistemologiche, questioni metodologiche e fenomeni sociali attraverso le lenti della sociologia. Particolare attenzione è posta agli strumenti di analisi, che vengono utilizzati secondo i canoni della scientificità delle scienze sociali. Partendo dall'assunto della tolleranza epistemologica di ogni posizione scientifica argomentata, Laboratorio Sociologico si fonda su alcuni principi interconnessi. Tra questi vanno menzionati: la combinazione creativa, ma rigorosa, di induzione, deduzione e adduzione; la referenzialità storico-geografica; l'integrazione dei vari contesti osservativi; l'attenzione alle diverse forme di conoscenze, con particolare attenzione ai prodotti delle nuove tecnologie di rete; la valorizzazione dei nessi e dei fili che legano fra loro le persone, senza che queste ne vengano assorbite e – ultimo ma primo – la capacità di cogliere l'alterità a partire dalle sue categorie "altre". Coerentemente con tale impostazione, Laboratorio Sociologico articola la sua pubblicistica in sei sezioni: *Teoria, Epistemologia, Metodo; Ricerca empirica ed Intervento sociale; Manualistica, Didattica, Divulgazione; Sociologia e Storia; Diritto, Sicurezza e Processi di vittimizzazione; Sociologia e storia della Croce Rossa.*

Comitato Scientifico: Natale Ammataro (Salerno); Ugo Ascoli (Ancona); Claudio Baraldi (Modena e Reggio Emilia); Leonardo Benvenuti, Ezio Sciarra (Chieti); Danila Bertasio (Parma); Giovanni Bertin (Venezia); Rita Biancheri (Pisa); Annamaria Campanini (Milano Bicocca); Gianpaolo Catelli (Catania); Bernardo Cattarinussi (Udine); Roberto Cipriani (Roma III); Ivo Colozzi, Stefano Martelli (Bologna); Celestino Colucci (Pavia); Raffele De Giorgi (Lecce); Paola Di Nicola (Verona); Roberto De Vita (Siena); Maurizio Esposito (Cassino); Antonio Fadda (Sassari); Pietro Fantozzi (Cosenza); Maria Caterina Federici (Perugia); Franco Garelli (Torino); Guido Giarelli (Catanzaro); Guido Gili (Campobasso); Antonio La Spina (Palermo); Clemente Lanzetti (Cattolica, Milano); Giuseppe Mastroeni (Messina); Rosanna Memoli (La Sapienza, Roma); Everardo Minardi (Teramo); Giuseppe Moro (Bari); Giacomo Mulè (Enna); Giorgio Osti (Trieste); Mauro Palumbo (Genova); Jacinta Paroni Rumi (Brescia); Antonio Scaglia (Trento); Silvio Scanagatta (Padova); Francesco Sidoti (L'Aquila); Donatella Simon (Torino); Bernardo Valli (Urbino); Francesco Vespasiano (Benevento); Angela Zanotti (Ferrara).

Corrispondenti internazionali: Coordinatore: Antonio Maturò (Università di Bologna) Roland J. Campiche (Università di Losanna, Svizzera); Jorge Gonzales (Università di Colima, Messico); Douglas A. Harper (Duquesne University, Pittsburgh, USA); Juergen Kaube (Accademia Brandeburghese delle Scienze, Berlino, Germania); André Kieserling (Università di Bielefeld, Germania); Michael King (University of Reading, Regno Unito); Donald N. Levine (Università di Chicago, USA); Christine Castelain Meunier (Casa delle Scienze Umane, Parigi, Francia); Maria Cecília de Souza Minayo (Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, Brasile); Everardo Duarte Nunes (Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasile); Furio Radin (Università di Zagabria, Croazia); Joseph Wu (Università di Taiwan, Taipei, Taiwan).

Coordinamento Editoriale delle Sezioni: Veronica Agnoletti

Ogni sezione della Collana nel suo complesso prevede per ciascun testo la valutazione anticipata di due referee anonimi, esperti nel campo tematico affrontato dal volume.

Alcuni testi di questa collana sono disponibili in commercio nella versione e-book. Tali volumi sono sottoposti allo stesso controllo scientifico (doppio cieco) di quelli presentati in versione a stampa e, pertanto, ne posseggono lo stesso livello di qualità scientifica.

Sezione *Teoria, Epistemologia, Metodo* (attiva dal 1992). *Responsabile Editoriale*: Alberto Ardisson. *Comitato Editoriale*: Agnese Accorsi; Gianmarco Cifaldi; Francesca Cremonini; Davide Galesi; Ivo Germano; Maura Gobbi; Francesca Guarino; Silvia Lolli jr.; Alessia Manca; Emmanuele Morandi; Alessandra Rota; Barbara Sena.

Sezione *Ricerca empirica ed Intervento sociale* (attiva dal 1992). *Responsabile Editoriale*: Paola Canestrini. *Comitato Editoriale*: Sara Capizzi; Teresa Carbone; David Donfrancesco; Laura Farneti; Carlo Antonio Gobbo; Ilaria Iseppato; Lorella Molteni; Paolo Polettini; Elisa Porcu; Francesca Rossetti; Alessandra Sannella.

Sezione *Manualistica, Didattica, Divulgazione* (attiva dal 1995). *Responsabile Editoriale*: Linda Lombi. *Comitato Editoriale*: Alessia Bertolazzi; Barbara Calderone; Raffaella Cavallo; Laura Gemini; Silvia Lolli sr.; Ilaria Milandri; Annamaria Perino; Fabio Piccoli.

Sezione *Sociologia e Storia* (attiva dal 2008). *Coordinatore Scientifico*: Carlo Prandi (Fondazione Kessler – Istituto Trentino di Cultura) *Consiglio Scientifico*: Nico Bortoletto (Università di Teramo); Alessandro Bosi (Parma); Camillo Brezzi (Arezzo); Luciano Cavalli, Pietro De Marco, Paolo Vanni (Firenze); Sergio Onger, Alessandro Porro (Brescia); Adriano Prosperi (Scuola Normale Superiore di Pisa); Renata Salvarani (Cattolica, Milano); Paul-André Turcotte (Institut Catholique de Paris). *Responsabile Editoriale*: Alessandro Fabbri. *Comitato Editoriale*: Barbara Arcari; Barbara Baccarini; Roberta Benedusi; Elena Bittasi; Pia Dusi; Nicoletta Iannino; Vittorio Nichilo; Ronald Salzer; Anna Scansani; Stefano Siliberti; Paola Spozetti.

Sezione *Diritto, Sicurezza e processi di vittimizzazione* (attiva dal 2011). *Coordinamento Scientifico*: Carlo Pennisi (Catania); Franco Prina (Torino); Annamaria Rufino (Napoli); Francesco Sidoti (L'Aquila). *Consiglio Scientifico*: Bruno Bertelli (Trento); Teresa Consoli (Catania); Maurizio Esposito (Cassino); Armando Saponaro (Bari); Chiara Scivoletto (Parma). *Responsabili Editoriali*: Andrea Antonilli e Susanna Vezzadini. *Comitato Editoriale*: Flavio Amadori; Christian Arnoldi; Rose Marie Callà; Gian Marco Cifaldi; Maria Teresa Gammone; Giulia Stagi.

Sezione *Sociologia e storia della Croce Rossa* (attiva dal 2013). *Direttori*: Costantino Cipolla (Bologna) e Paolo Vanni (Firenze). *Consiglio Scientifico*: François Bugnion (*presidente* - CICR), Roger Durand (*presidente* - Société "Henry Dunant"), Giuseppe Armocida (Varese), Stefania Bartoloni (Roma III), Paolo Benvenuti (Roma III), Fabio Bertini (Firenze), Paola Binetti (Campus Bio-Medico, Roma), Ettore Calzolari (Roma I), Giovanni Cipriani (Firenze), Carlo Focarelli (Perugia; LUISS), Edoardo Greppi (Torino), Gianni Iacovelli (Accademia di Storia dell'Arte Sanitaria, Roma), Giuseppe Palasciano (Bari), Jean-François Pitteloud (già CICR), Alessandro Porro (Brescia), Giorgio Zanchin (Padova). *Comitato Editoriale*: Giorgio Ceci (coordinatore), Filippo Lombardi (coordinatore), Massimo Aliverti, Nico Bortoletto, Luca Bottero, Virginia Braida, Carolina David, Antonella Del Chiaro, Renato Del Mastro, Gerardo Di Ruocco, Boris Dubini, Alberto Galazzetti, Livia Giuliano, Laura Grassi, Veronica Grillo, Pier Francesco Liguori, Maurizio Menarini, Maria Enrica Monaco, Gianluigi Nava, Marisella Notarnicola, Marcello Giovanni Novello, Raimonda Ottaviani, Isabella Pascucci, Francesco Ranaldi, Piero Ridolfi, Riccardo Romeo, Anastasia Siena, Calogera Tavormina, Silvana Valcavi Menozzi, Duccio Vanni. *Segreteria Scientifica*: Alberto Ardisson (responsabile), Alessandro Fabbri (responsabile), Barbara Baccarini, Elena Branca, Michele Cardin, Giovanni Cerino Badone, Emanuele Cerutti, Alessandro D'Angelo, Simona Galasi, Paola Spozetti.

Maria Grazia Galantino,
Giuseppe Ricotta

Domanda di sicurezza e politiche locali

Il caso del Lazio

LABORATORIO SOCIOLOGICO



FRANCOANGELI

Diritto, sicurezza
e processi di vittimizzazione

La cura redazionale ed editoriale del volume è stata realizzata da Greta Baldani.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Global Print s.r.l., Via degli Abeti n. 17/1, 20064 Gorgonzola (MI)

Indice

Prefazione, di Fabrizio Battistelli	pag.	7
Introduzione	»	11
1. La domanda di sicurezza	»	15
1. Società tardo-moderna e insicurezza	»	15
2. La percezione di insicurezza	»	23
3. Città e insicurezza	»	27
2. Le politiche locali di sicurezza	»	33
1. Le strategie di policy	»	33
2. Le misure di prevenzione e contrasto	»	39
3. La parabola della sicurezza locale in Italia	»	47
3. Periferie insicure? Insicurezza e sicurezza nei cinque capoluoghi del Lazio	»	53
1. La ricerca	»	53
2. La sicurezza nella città e nel quartiere di residenza	»	55
3. Zone centrali, zone periferiche, zone “pericolose”	»	65
4. Il degrado urbano	»	72
5. Le opinioni sulle politiche di sicurezza	»	75
6. La domanda di sicurezza	»	82

4. Produrre sicurezza nel Lazio. I progetti degli Enti locali per un sistema integrato di sicurezza	pag.	85
1. Il quadro normativo	»	85
2. La ricerca: i progetti degli Enti Locali nel Lazio	»	87
3. I beneficiari del finanziamento	»	90
4. I bisogni dei territori	»	93
5. Il contenuto dei progetti	»	96
6. I destinatari degli interventi per la sicurezza	»	103
7. La sicurezza nell'organizzazione degli Enti	»	105
8. Verso l'integrazione del sistema di sicurezza?	»	106
5. Domanda di sicurezza e politiche regionali e locali: un incontro possibile?	»	113
1. Orientamento politico e preferenze di policy	»	113
2. Degrado urbano e sicurezza	»	119
3. Immigrazione e sicurezza	»	120
4. Polizie e sicurezza	»	122
Bibliografia	»	129

Prefazione

di *Fabrizio Battistelli*

Ad eccezione di qualche contributo attardato in una visione paleo-scientista, i più avanzati studi di sociologia della scienza mostrano lo stretto rapporto esistente tra ricerca da un lato e contesto culturale, sociale ed economico dall'altro. Se ciò è vero per le scienze naturali, lo è a maggior ragione per le scienze sociali. Questo libro ne è la dimostrazione, in quanto racchiude in sé, insieme a una efficace ricostruzione delle teorie della sicurezza e a una ricca serie di dati, una sorta di memorandum sul corretto rapporto tra la ricerca sociologica e la *governance*.

Appare e scompare nel nostro Paese, con un ritmo oscillatorio impresso dall'alternanza dei governi nazionali e delle giunte locali, il profilo di una *evidence based policy*, cioè di una politica pubblica che dalla rilevazione e analisi dei dati di realtà trae la materia per le proprie scelte. In alcune circostanze tale profilo rimane un'immagine evanescente, in altre assume lineamenti concreti e sembra imporsi nel discorso pubblico, animato da giornalisti che si fanno interpreti del proprio tempo e da un'opinione pubblica che sui blog e sui social network si esprime in modo autonomo e diretto.

Sulla base di una diffusa indignazione nei confronti delle vecchie pratiche di una politica approssimativa e clientelare, la rivendicazione è quella di ottenere dai rappresentanti eletti la dovuta attenzione ai veri problemi dei cittadini (come ad esempio la sicurezza) e il giusto impegno per il bene comune sotto forma di provvedimenti normativi e organizzativi per affrontare quegli stessi problemi.

La traduzione amministrativa di tale rivendicazione non sarebbe, sul piano del metodo, difficile da individuare. Essa non è altro che il vecchio sogno liberale riassunto nella formula del "conoscere per deliberare" cara a Luigi Einaudi. In questo quadro il decisore (politico) mantiene nelle proprie mani l'essenza del mandato che gli è proprio – il diritto/dovere di decidere – ma procede a questa fondamentale funzione *dopo* aver raccolto e valutato gli elementi e i dati di fatto che gli sono necessari. A questa impostazione aveva aderito l'Assessorato agli affari istituzionali, enti locali e sicurezza della Regione Lazio, durante la Giunta di centro-sinistra (2005-2010). Sulla base del-

la L.R. 15/2001, nel 2008 e nel 2009 due bandi pubblici avevano previsto un significativo sostegno finanziario (100.000 euro per ogni progetto approvato) a favore dei Comuni per consentire l'adozione di iniziative mirate a migliorare la sicurezza urbana. Introducendo un elemento ben presente nelle politiche pubbliche delle nazioni più avanzate, la Regione Lazio non si era limitata a sostenere l'azione degli Enti Locali del proprio territorio ma, come dovrebbe essere scontato nel caso di ogni investimento, si era preoccupata di monitorarne i risultati. In due occasioni, così, in ordine ai finanziamenti regionali del biennio 2008-2009 erano stati promossi due esercizi di analisi sulle scelte operate dai Comuni, in vista di valutarne, in una terza e conclusiva fase, gli esiti in termini tanto di produzione (*output*) di servizi per rafforzare la sicurezza, quanto di impatto (*outcome*) dei medesimi sui territori di riferimento.

Analogamente, a un altro strumento previsto dalla legislazione regionale – l'Osservatorio per la sicurezza e la legalità del Lazio – era stato affidato il compito di approfondire la questione sicurezza dal punto di vista della percezione che di essa avevano i cittadini dei 5 capoluoghi laziali (un fenomeno in cui la preponderanza numerica e simbolica della Capitale ha finito spesso per oscurare il dato proveniente dalle altre 4 province), così come di farne emergere la relativa domanda.

Anche le forme adottate per realizzare queste azioni di indagine e di monitoraggio sono significative di un certo modo di intendere la *governance*. Al posto della vecchia modalità consistente in un *mix* di (asserita) auto-sufficienza dell'apparato politico-burocratico e di una selezione degli apporti esterni fondata più che sulle competenze sulla contiguità partitica e personale, in quel periodo la Regione Lazio si è rivolta a un'istanza leader della ricerca sociale, quale la rete delle università pubbliche del Lazio. Nonostante il brusco calo di interesse registratosi nel corso della successiva Giunta di centro-destra (2010-2013), le pagine che seguono, basate su quella campagna di ricerche, mostrano quanto possano essere efficaci le proposte in materia formulate utilizzando la prospettiva della "sicurezza partecipata" e della "nuova prevenzione".

Nella sua accezione migliore – quella che ha dato buona prova di sé in varie esperienze britanniche e francesi, senza dimenticare alcuni casi italiani di eccellenza – la sicurezza partecipata è frutto e insieme concausa di un'effettiva *governance* multi-livello. Tale modello – alternativo al tradizionale *government* accentrato e gerarchico – intende avvicinare le istituzioni al cittadino e (obiettivo solo apparentemente scontato) tra di loro. La chiave risiede nella capacità delle istituzioni di dialogare ai differenti livelli, tanto sul piano verticale (locale/nazionale/europeo) e quanto su quello orizzontale. A quest'ultima tipologia appartiene la collaborazione tra istituzioni pubbliche dello stesso territorio (come ad esempio tra gli Enti locali e territoriali da un lato e le università dall'altro) nonché tra istituzioni e società civile (associazioni, Onlus, chiesa, ecc.).

Naturalmente tutto questo ha un senso, un'efficacia e, anche, una praticabilità in quanto valorizza l'accezione di inclusione e di coesione sociale contenuta nella "svolta prevenzionale" che Crawford [2009] riconosce come la principale novità delle politiche pubbliche degli ultimi venticinque anni. Nessun altro ambito come la prevenzione, infatti, porta alla luce la drastica divaricazione tra la concezione della sicurezza *situazionale* (di contro alle *minacce* indotte dal crimine, da neutralizzare "qui e adesso") e la sicurezza *strutturale* (di contro ai *rischi* indotti dai processi della modernizzazione, da gestire intervenendo sulla loro struttura sociale e spaziale).

L'alternativa a soluzioni debitamente studiate e maturate per tempo sono le infelici risposte emergenziali cui abbiamo assistito in questi anni (si pensi all'allarme immigrazione, richiamato nel libro, scattato a Roma in seguito ai tre omicidi del 2007). Presa in contropiede, la classe politica reagisce emotivamente di fronte al precipitare di una crisi, con il duplice risultato di dare risposte errate, irrilevanti o addirittura controproducenti e, contemporaneamente, di perdere la residua credibilità di fronte all'opinione pubblica.

Sfuggire alla «isterica oscillazione tra prevenzione/punizione» (v. oltre, p. 55) è, in estrema sintesi, la proposta di questo libro. La strada che esso indica è quella di un'impostazione teoricamente coerente e politicamente consapevole dei termini della questione sicurezza; di una ricostruzione accurata della domanda che proviene dai cittadini, così come di una sua interpretazione equilibrata; di un indirizzo chiaro e di un monitoraggio serio nei confronti delle amministrazioni che si ha il compito di coordinare (come nel caso della relazione Regioni/Comuni); di una effettiva e non solo teorica "leale collaborazione" tra le istituzioni (come nel caso delle relazioni tra il livello locale-territoriale e quello statale).

Il terreno della sicurezza (nell'accezione sia di "pubblica" sia di "urbana") è particolarmente adatto a perseguire un simile obiettivo in quanto possiede un carattere primario e propedeutico rispetto ad altre funzioni. Riuscendovi, esso additerebbe un esempio di governo multi-livello valido anche per altre politiche pubbliche.

Introduzione

In Italia, a partire dall'inizio degli anni '90 dello scorso secolo, il tema della sicurezza urbana è divenuto, da un lato, un argomento di dibattito scientifico e di ricerca interdisciplinare, dall'altro, una *issue* rilevante per le retoriche e per le pratiche della politica locale e nazionale. Alla base di questa maggiore attenzione negli studi e nella politica, vi è la centralità che il tema ha assunto per l'opinione pubblica: mezzi di comunicazione, inchieste sulla percezione della sicurezza, imprenditori politici, hanno tutti fatto da cassa di risonanza nei confronti della domanda di sicurezza da parte dei cittadini.

Temi quali la percezione di insicurezza, la paura del crimine, rappresentati come in forte ascesa, hanno stimolato, da un lato, la produzione di conoscenza e ricerche su ciò che rende insicure le città e sui modelli di intervento maggiormente diffusi ed efficaci in ambito internazionale, dall'altro, una nuova offerta di politiche di sicurezza, sia a livello nazionale, sia a livello territoriale e locale.

Il libro che qui presentiamo affronta con gli strumenti analitici della sociologia l'ascesa del tema sicurezza nel nostro Paese, con l'obiettivo di mettere a fuoco in particolare la domanda dei cittadini e l'offerta locale di politiche di sicurezza urbana. L'occasione ci è stata fornita dalla realizzazione di due ricerche, condotte tra il 2009 e il 2010, sotto la direzione scientifica di Fabrizio Battistelli, dall'unità di ricerca *Sicurezza&Partecipazione* del Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche della Sapienza Università di Roma, per conto della Regione Lazio¹.

¹ Nell'ambito del rapporto tra la Regione Lazio e il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche (fino all'1/8/2010 Dipartimento Innovazione e Società) della Sapienza, Università di Roma, sono state realizzate due attività di ricerca con la direzione scientifica di Fabrizio Battistelli. La prima, coordinata da Giuseppe Ricotta, è stata realizzata per conto dell'Osservatorio per la Sicurezza e la Legalità dell'Assessorato Affari Istituzionali, Enti Locali e Sicurezza. La seconda, coordinata da Maria Grazia Galantino, è stata realizzata nell'am-

La prima ricerca, coordinata da Giuseppe Ricotta, è stata realizzata attraverso un'indagine demoscopica su un campione rappresentativo di cittadini delle città di Frosinone, Latina, Rieti, Roma e Viterbo, con lo scopo di approfondire la percezione di sicurezza nei cinque capoluoghi della Regione Lazio, con particolare riferimento alle diverse prospettive degli abitanti delle zone centrali e di quelli delle zone periferiche.

La seconda, coordinata da Maria Grazia Galantino, ha analizzato gli interventi degli Enti locali del Lazio, in tema di sicurezza urbana, finanziati dalla Regione nel 2009 (ai sensi della L.R. 15/2001) allo scopo di "favorire un sistema integrato di sicurezza". Tutti i documenti progettuali sono stati sottoposti ad analisi del contenuto al fine di realizzare una mappatura e una classificazione degli interventi rispetto sia alle caratteristiche strutturali degli Enti proponenti e dei soggetti partner, sia al contenuto specifico delle misure proposte.

I dati e le informazioni che sono emersi da queste due ricerche offrono, a posteriori, il materiale per riflettere sulla domanda e sull'offerta di sicurezza con particolare riferimento ad un caso regionale, il Lazio, e a uno specifico momento della nostra recentissima storia, il 2009, ovvero una fase che negli studi di settore è stata denominata di "emergenza sicurezza".

Prima di entrare nel vivo delle ricerche e dei loro risultati, il libro approfondisce il dibattito sulla sicurezza urbana a livello nazionale e internazionale. Nel primo capitolo, infatti, il tema della domanda di sicurezza da parte dei cittadini è interpretato alla luce del dibattito sociologico contemporaneo in merito al passaggio verso una seconda modernità. L'emergenza della questione sicurezza è, così, collocata nel più ampio dibattito sul mutamento sociale che ha caratterizzato le società tardo-moderne a partire dagli anni '70 del '900. Oltre a ciò, nel primo capitolo si approfondisce il dibattito sulla rilevazione della domanda di sicurezza: lo scarto tra sicurezza percepita e sicurezza "oggettiva", le dimensioni socio-demografiche della percezione della sicurezza, il ruolo giocato dalle cosiddette inciviltà e dal degrado urbano, il legame tra città e insicurezza, saranno altrettanti temi approfonditi, alla luce del più ampio dibattito sul riemergere dell'insicurezza come elemento caratterizzante le società contemporanee.

Nel secondo capitolo, si approfondisce il tema delle politiche di sicurezza locale delineando il percorso che, partendo dalla crisi degli approcci tradizionali incentrati sulla prevenzione sociale del crimine, ha portato alla cosiddetta "svolta preventiva" (*preventive turn*), cioè allo sviluppo di modelli e pratiche che mettono in primo piano la protezione dei cittadini dalla vit-

bito delle attività previste dalla convenzione del 17/11/2009 tra la Regione Lazio e il suddetto Dipartimento, avente per oggetto la collaborazione negli interventi di rilevanza regionale (art. 2 L.R. 15/2001). Entrambi i Rapporti di ricerca sono disponibili nel sito del Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche: <http://www.diss.uniroma1.it/node/5843>

timizzazione e dall'insicurezza piuttosto che la rimozione delle cause del crimine. In Italia, questa prospettiva ha inizialmente ispirato interventi non privi di novità, orientati a ricomporre la frattura ideologica ed operativa tra prevenzione sociale e prevenzione situazionale. Negli ultimi anni, tuttavia, la politicizzazione del tema della sicurezza ha rischiato di allontanare l'obiettivo di una "azione integrata", che concili interventi dissuasivi e repressivi con lo sviluppo e il rafforzamento delle comunità locali, che si rivolga alla generalità dei cittadini, ai criminali e alle vittime. Ha favorito, piuttosto, interventi visibili, espressivi e simbolici che perseguono l'obiettivo della rassicurazione piuttosto che della produzione di sicurezza urbana.

I successivi due capitoli presentano il caso del Lazio, esaminando in particolare i bisogni e le percezioni dei cittadini delle città capoluogo e gli interventi degli Enti locali in tema di sicurezza finanziati dalla Regione.

Il terzo capitolo, dedicato alla domanda di sicurezza, analizza e interpreta i risultati della suddetta indagine demoscopica, che ha coinvolto 2.075 cittadini. Il campione di intervistati è rappresentativo della popolazione di riferimento, stratificata per sesso, età e zona di residenza. La ricerca, oltre a indagare il livello di insicurezza presente nelle cinque città capoluogo della Regione Lazio, in base anche alle diverse prospettive degli abitanti del centro e della periferia, ha approfondito i motivi dell'insicurezza percepita, la diversa considerazione, in termini di sicurezza, tra "zone centrali" e "zone periferiche", l'eventuale individuazione di zone considerate "pericolose" dagli intervistati, i fenomeni negativi osservati dai cittadini nei propri quartieri di residenza. Infine, ampio spazio è stato dedicato alle preferenze dei cittadini dei cinque capoluoghi in termini di politiche per la sicurezza in città e per la lotta alla criminalità. Le variabili indipendenti prese maggiormente in considerazione sono state il genere, l'età, il titolo di studio, l'orientamento politico, la città di residenza e la zona periferica/centrale in cui si abita.

Il capitolo quarto è dedicato alle politiche di sicurezza della Regione Lazio, soffermandosi in particolare sulla promozione della progettualità locale ai sensi della legislazione regionale in materia. Dopo una ricostruzione del quadro normativo, il capitolo presenta una analisi dei progetti per la sicurezza urbana degli Enti locali, beneficiari di finanziamento da parte della Regione Lazio nel 2009. In particolare esamina, dapprima, la tipologia degli Enti proponenti e le partnership pubblico-privato messe in campo per la realizzazione degli interventi. Successivamente, passa ad analizzare i bisogni di sicurezza dei territori dal punto di vista degli amministratori locali, per poi approfondire il contenuto degli interventi proposti e la tipologia di destinatari cui si rivolgono. I risultati emersi forniscono interessanti indicazioni per una valutazione, pur provvisoria, delle tendenze allora in atto nella Regione. Tendenze che, in sede conclusiva, vengono analizzate alla luce dei successivi cambiamenti politici e delle nuove strategie di policy in tema di sicurezza nella regione.

A partire dallo studio del caso del Lazio, nel quinto capitolo sono messe a confronto la domanda dei cittadini con l'offerta delle amministrazioni locali, individuando i punti di forza e gli ostacoli che possono determinare gli esiti di un incontro difficile e troppo spesso mancato. In particolare, sono approfonditi temi particolarmente rilevanti, e insieme controversi, nel dibattito teorico e nelle pratiche di policy sulla sicurezza urbana: il legame tra orientamento politico e opzioni di policy, la questione del degrado urbano, il tema dell'immigrazione, il ruolo delle polizie locali e nazionali nel complesso sistema di *governance* della sicurezza.

Il presente lavoro è il frutto di analisi e riflessioni comuni dei due autori. Ai fini dell'attribuzione di specifiche parti del libro, segnaliamo che Maria Grazia Galantino ha redatto i capitoli 2 e 4 e i paragrafi 5.3 e 5.4; Giuseppe Ricotta ha redatto i capitoli 1 e 3 e i paragrafi 5.1 e 5.2.

Un doveroso e sentito ringraziamento va ai colleghi dell'Unità di ricerca *Sicurezza&Partecipazione* del Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche della Sapienza che, con ruoli e tempi diversi, hanno collaborato alla realizzazione delle indagini qui presentate. Ovviamente, resta nostra ogni responsabilità sulle analisi e sulle riflessioni contenute in questo libro.

1. La domanda di sicurezza

1. Società tardo-moderna e insicurezza

Negli ultimi venti anni, la costruzione sociale della sicurezza ha fatto registrare in Italia significativi elementi di cambiamento rispetto al passato. Se fino ai primi anni '90, infatti, la domanda di sicurezza dei cittadini nei confronti dei reati diffusi non aveva caratterizzato in modo significativo il dibattito pubblico (nonostante i tassi di criminalità predatoria fossero in crescita dagli anni '70), con l'avvento della Seconda Repubblica, la situazione muta sensibilmente: questioni quali la micro-criminalità (rinominata – significativamente – criminalità diffusa), il degrado urbano, la domanda di sicurezza da parte dei cittadini, rappresentata in progressivo aumento, occupano spazi sempre più rilevanti tanto nei discorsi e nei programmi dei partiti politici, quanto nei mezzi di comunicazione di massa, specie a ridosso delle scadenze elettorali. Al tema sicurezza, inoltre, si associa, sia in termini retorici che di intervento politico, il flusso migratorio di cittadini stranieri verso l'Italia [Dal Lago, 1999a; Diamanti, Bordignon, 2001]. Proprio a partire dagli anni '90, quest'ultimo fenomeno ha presentato una marcata dinamica di crescita¹.

Diversi i fattori che possono aver favorito questa nuova enfasi sulla criminalità diffusa e sulla sicurezza dei cittadini. La crisi dei partiti nazionali e il crollo della cosiddetta Prima Repubblica in seguito alle inchieste del pool di magistrati di Milano nel 1992 sulla corruzione politica (la cosiddetta "Tangentopoli"), hanno creato le condizioni per l'avvento al governo del Paese di forze politiche nuove, post-costituzionali e dai tratti populistici, quali Forza Italia e la Lega Nord, che sul tema della sicurezza hanno conquista-

¹ Se nel 1991, la presenza di cittadini immigrati costituiva appena l'1% della popolazione italiana, dopo vent'anni questa percentuale è salita al 7,5%. In valori assoluti, si è passati dai circa 500mila immigrati del 1991, agli attuali circa 5 milioni [Caritas/Migrantes, 2013].

to una *issue ownership*² [Gusfield, 1981; Ricotta, 2012]; un'altra novità, nel campo della politica, è rappresentata dal nuovo protagonismo dei sindaci (eletti direttamente dai cittadini a partire dal 1993) che, specie nel Centro-Nord del Paese, nel campo della sicurezza urbana promuovono nuovi interventi e chiedono al governo centrale maggiori poteri [Barbagli, 1999]. Inoltre, come si discuterà più avanti, mutamenti economici e demografici hanno avuto un'influenza nell'indirizzare la costruzione sociale della sicurezza: da una parte, la crisi fiscale dello Stato e le conseguenze politiche nel campo del welfare e del mercato del lavoro; dall'altra, il summenzionato straordinario flusso immigratorio.

In una prospettiva comparata, si può notare come i temi connessi alla sicurezza urbana (criminalità diffusa, paura dei cittadini, degrado urbano, ecc.) si siano imposti in Italia con un relativo "ritardo" – di almeno dieci anni – rispetto a quanto avvenuto in altri stati occidentali (oltre che, come detto, rispetto allo stesso andamento dei reati); un ritardo che può trovare parziale spiegazione alla luce della specificità criminale italiana: da un lato, la presenza del terrorismo politico negli anni '70, dall'altro, la presenza storica del crimine organizzato e l'aggressione di Cosa Nostra ai rappresentanti delle istituzioni, culminata negli anni 1992/1993 negli attentati ai magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino e nelle stragi di Firenze e Milano, sono fenomeni che hanno catalizzato, nel campo della sicurezza, l'attenzione del sistema pubblico e dei partiti politici [Melossi, 2002a]³.

Con le specificità appena delineate, dunque, anche in Italia la costruzione sociale del tema sicurezza presenta caratteristiche convergenti con quanto avvenuto, soprattutto a partire dagli anni '80, in altre società tardo-moderne [Garland, 2007]. È possibile, infatti, tematizzare la centralità del tema della sicurezza e della sua percezione da parte dei cittadini, alla luce del mutamento sociale verso una seconda modernità (o fase tardo-moderna): le categorie di rischio, insicurezza, incertezza, usate dai sociologi contemporanei per interpretare la seconda modernità, infatti, sono utili per tematizzare la centralità della questione sicurezza entro un quadro interpretativo che consenta di andare oltre la tesi, semplicistica, di una risposta meccanica dell'opinione pubblica ad un "oggettivo" aumento delle minacce per l'incolumità fisica dei cittadini [Bauman, 1999; 2008; Beck, 2000; Castel, 2004; Giddens, 1994; Luhmann, 1996; v. anche Battistelli, 2008b; Galantino, 2008; Farruggia, Ricotta, 2010; Antonilli, 2012]. Se da un lato le società occidentali hanno registrato un aumento dei reati a seguito del boom

² Ovvero, la capacità di influenzarne la definizione pubblica. Essa è stata conquistata dal centrodestra italiano sia a livello locale che nazionale (vedi anche Cavazza e Corbetta, 2008).

³ Dopo questa fase stragista, le logiche d'azione mafiosa nel Paese hanno assunto forme più sofisticate e occulte, quanto più possibile lontane dai riflettori dei mezzi di comunicazione e della politica.

economico successivo al secondo conflitto mondiale, e in particolare dagli anni '60 agli anni '90, è altresì vero che queste società sono le più "sicure" che siano mai esistite [Bauman, 1999; Castel, 2004; Furedi, 2006; Giddens, 1994], e che lo stesso andamento dei reati è, negli ultimi vent'anni, in calo in buona parte dei Paesi occidentali.

È necessario, di conseguenza, contestualizzare la centralità del tema della sicurezza, e della domanda di sicurezza da parte dei cittadini, all'interno dei mutamenti sociali che hanno caratterizzato, a partire dagli anni '70, le società moderne. Come sottolineato da Anthony Giddens [1994], stiamo assistendo a una radicalizzazione e universalizzazione del processo di modernizzazione che ne rende più evidenti le conseguenze. Tra di esse il sempre più accentuato processo di "disaggregazione" (*disembedding*): le relazioni sociali sono decontestualizzate, spazialmente e temporalmente, a causa di specifici meccanismi del moderno quali gli *emblemi simbolici* – ad esempio la moneta – e i *sistemi esperti* di realizzazione tecnica o di competenza professionale, che hanno sostituito lungo tutto l'arco del processo di modernizzazione i saperi fondati sulla tradizione e sui principi religiosi. Per Giddens [1994:19], dunque, «i modi di vita introdotti dalla modernità ci hanno allontanato, in maniera del tutto nuova, da *tutti* i tipi tradizionali di ordinamento sociale», portando, insieme a maggiori opportunità di trascorrere una vita sicura e soddisfacente, elementi di rischio che si sono configurati e si configurano, ad esempio, in disastri ecologici, totalitarismi politici, minacce nucleari, crescita dell'industria e del commercio di armi tecnologicamente avanzate e sempre più distruttive. Il volto rischioso della modernità rappresenta così il lato oscuro dello stesso progresso promosso dalle istituzioni sociali moderne e dalla loro diffusione planetaria.

Anche Ulrich Beck [2000] ha interpretato l'emergere della società del rischio come conseguenza dei processi di de-tradizionalizzazione e individualizzazione. Si tratta di un passaggio che segna una vera e propria rottura da una modernità non ancora compiuta, caratterizzata dalla società industriale classica, a una modernità che si confronta con se stessa, *riflessiva*: «come nel XIX secolo furono demistificati i privilegi di ceto e le immagini del mondo religiose, oggi il disincanto investe la comprensione della scienza e della tecnica caratteristiche della società industriale classica, le modalità della vita familiare e lavorativa, i ruoli maschili e femminili» [Beck, 2000: 15]. Conseguentemente, Beck definisce la società contemporanea come "società del rischio" (*Risikogesellschaft*), poiché, rispetto al recente passato, le conseguenze della modernizzazione industriale sono tematizzate tanto dagli esperti quanto dall'opinione pubblica come "rischi" imputabili all'azione umana.

Il sentimento di insicurezza, così come l'incertezza, la paura, il rischio, dunque, sono fenomeni sociologicamente interpretabili all'interno della condizione tardo-moderna e dei connessi processi di globalizzazione e di individualizzazione. E se Giddens e Beck individuano nell'attenzione ai ri-

schì la risposta riflessiva di un'opinione pubblica che prende coscienza delle conseguenze della modernità, per Frank Furedi [2006], questa enfasi risiede in una specifica "cultura della paura" che caratterizza le nostre società; "paura" intesa non tanto come un'emozione in risposta a una percezione di pericolo o minaccia, bensì come una metafora culturale tramite cui comunicare un crescente disagio circa il nostro posto nel mondo. Se è vero che, a confronto con il passato, le persone che vivono nei Paesi occidentali hanno oggi meno familiarità con il dolore, le malattie e la morte, le stesse riterrebbero più probabile l'essere travolti da minacce che incombono. Su questa cultura, più incline alla paura che non alla speranza per il futuro, caratterizzata da un deficit di fiducia nelle altre persone e una riluttanza ad affrontare positivamente i rischi, incide fortemente il lavoro dei mezzi di comunicazione di massa⁴. In tal senso, ambiti di insicurezza differenti quali l'incolumità dei nostri bambini, le paure rispetto ai cambiamenti climatici, l'ecocidio, la salubrità dei nostri alimenti, sono conseguenze di un atteggiamento culturale refrattario ai rischi.

Questa accentuata sensibilità al rischio e alla insicurezza è stata, al contrario, interpretata da altri sociologi contemporanei alla luce della diffusione di politiche economiche neo-liberiste, e della connessa crisi che sta interessando i sistemi di welfare e di protezione sociale che avevano consentito alle società occidentali di raggiungere, a partire dal secondo dopoguerra, elevati livelli di benessere e sicurezza [Bauman, 1999; Castel, 2004; Wacquant, 2000].

Zygmunt Bauman [1999; 2000; 2002; 2007], ad esempio, definisce la società contemporanea come società dell'incertezza, sottolineando il ribaltamento di ciò che, ne *Il disagio della civiltà*, Sigmund Freud aveva individuato come tratto specifico del processo di civilizzazione occidentale: la repressione della libertà e quindi della felicità in cambio della sicurezza (*sichereit*). Nella società contemporanea, definita "postmoderna", si afferma la libertà individuale, e la sicurezza è sacrificata al fine di conseguire maggiore felicità. L'esaltazione della libertà individuale, connessa al processo di individualiz-

⁴ In merito all'influenza dei mezzi di comunicazione di massa sulla paura dei cittadini, un forte peso negli studi di settore ha avuto la tesi del "panico morale" [Cohen, 2002]. Interpretabile come un processo di costruzione sociale, nel quale i mass media giocano un ruolo decisivo, il panico morale si concretizza nell'individuazione collettiva di un nemico pubblico (*folk devil* nella definizione di Cohen), un gruppo specifico di individui che è visto come una minaccia per le basi morali e i valori costitutivi di una determinata comunità, e contro cui si mobilitano ampie fasce di cittadini. Le ondate di panico morale si caratterizzerebbero per una sproporzione di fondo tra la minaccia reale e quella percepita, e dal carattere effimero del fenomeno che, così come si impone repentinamente, allo stesso modo fuoriesce rapidamente dall'agenda politica e mediatica. Un recente esempio, in Italia, può essere rappresentato dalla cosiddetta "emergenza nomadi" del periodo 2007/2008 [Totaforti, 2008; Galantino, 2010; Ricotta, 2013a; 2013b; v. oltre, cap. 2].

zazione, non può non comportare, secondo il sociologo polacco, un aumento del sentimento di insicurezza. Bauman [2000: 24-25] traduce la parola tedesca *Sichereit* attraverso tre differenti termini inglesi, interpretabili come altrettante condizioni della sicurezza di sé e della fiducia in sé: 1) *security*, ovvero la sicurezza esistenziale che garantisce che «qualunque cosa sia stata conquistata e conseguita rimarrà in nostro possesso»; b) *certainty*, ovvero la certezza di essere nel giusto attraverso la possibilità di discernere tra ciò che è «ragionevole e sciocco, degno di fede e ingannevole, utile e inutile, proprio e improprio»; c) *safety*, ovvero la sicurezza personale, l'incolumità, del nostro corpo e delle sue estensioni (i nostri beni, la nostra famiglia, i nostri vicini, «così come lo spazio in cui tali elementi di un "io esteso" sono contenuti, come la casa e l'ambiente in cui si trova»). Tre dimensioni della sicurezza che sono messe in crisi, nell'epoca contemporanea, dalle dinamiche dell'economia di mercato globale [Castel, 2004], dalla pluralità e contraddittorietà delle interpretazioni del mondo e dalla crisi delle *metanarrazioni* [Lyotard, 1981], oltre che dall'esposizione alle minacce alla propria incolumità fisica percepite in aumento [Battistelli, 2008b].

Robert Castel analizza le relazioni tra la sicurezza civile, che garantisce le libertà fondamentali e assicura i beni e le persone nell'ambito di uno Stato di diritto, e la sicurezza sociale, che copre i cittadini «contro i principali rischi che sono in grado di provocare un degrado della condizione degli individui: rischi come la malattia, l'infortunio, la mancanza di denaro durante la vecchiaia, gli imprevisti dell'esistenza, che possono sfociare, al limite, nel declassamento sociale» [Castel, 2004: 3]⁵. I Paesi occidentali hanno goduto nel secondo dopoguerra di un lungo periodo di crescita e sviluppo economico accompagnato da una disposizione culturale a guardare con ottimismo al futuro, al progresso sociale ed economico. Contemporaneamente, i governi di questi Paesi hanno garantito l'iscrizione degli individui in collettivi di protezione (di lavoro, sindacali) che hanno via via sostituito le protezioni di prossimità o ravvicinate, indebolite dagli stessi processi di modernizzazione. Lo Stato sociale, dunque, procurando all'individuo protezioni collettive consistenti, ha agito come un potente fattore di individualizzazione, liberandolo dalla dipendenza nei confronti delle comunità intermedie che lo proteggevano in precedenza. Il problema, secondo Castel, è che a partire dagli anni '70, sono entrate in crisi la crescita economica, la fiducia nel progresso e la stessa legittimazione dei collettivi di protezione.

⁵ Si può ricondurre la sicurezza civile alla *safety* di cui parla Bauman e la sicurezza sociale alla *security*. Battistelli [2008b], riprendendo la dicotomia di Castel, ha proposto di sostituire il concetto di sicurezza civile con quello di sicurezza strategica, per metterne in evidenza gli aspetti relativi all'uso della forza nei confronti delle minacce veicolate dai "nemici" (presunti o reali, esterni o interni) attraverso l'operare di produttori di sicurezza quali Forze dell'ordine e Forze armate.