

città

quaderni di

sicure

40

**MODELLI E STRUMENTI
PER LA PREVENZIONE
DELLA CRIMINALITÀ**
Riflessioni sulle politiche
locali di sicurezza

A cura del Servizio Politiche
per la sicurezza e la polizia locale

 **Regione Emilia-Romagna**

Vice Presidenza della Giunta
Servizio politiche per la
sicurezza e la Polizia locale

Politiche
per la
sicurezza
e la polizia locale 

Sito internet. <http://www.regione.emilia-romagna.it/sicurezza>

Il Quaderno riporta una selezione di interventi presentati nel corso della VII Conferenza annuale dell'European Society of Criminology, tenutasi a Bologna dal 26 al 29 settembre 2007 e dedicata a Crime, crime prevention and communities in Europe.

Tutti i testi qui tradotti sono stati presentati nel corso della Conferenza in forma più ridotta e successivamente rielaborati dagli autori, su richiesta del Servizio Politiche per al Sicurezza e la Polizia locale.

Le indicazioni relative all'istituto di appartenenza degli autori sono riferite al periodo in cui si è tenuta la conferenza.

La cura redazionale del Quaderno è stata seguita da Samanta Arsani (Regione Emilia-Romagna) e Stefania Crocitti (Università di Bologna), con la collaborazione di Gian Guido Nobili (Regione Emilia-Romagna).

Un ringraziamento ad Elena Zaccherini, che ha seguito il lavoro nella sua fase iniziale.

Indice

Introduzione	7
<i>di Samanta Arsani e Stefania Crocitti</i>	
1. Premessa	
2. La conferenza dell'European Society of Criminology: un'occasione per discutere di sicurezza e prevenzione	8
3. Struttura e contenuti del volume	10

Sezione Prima - Le teorie

Séverine Germain

Che cos'è la "sicurezza"? La categorizzazione dei problemi in Francia e in Italia

1. Introduzione	15
2. La problematizzazione dell'insicurezza da parte dei residenti: le regole d'uso legittimo degli spazi pubblici	17
3. La regolamentazione dei luoghi collettivi, una competenza municipale?	22
4. Conclusioni	27

Tim Hope

L'economia della sicurezza privata

1. Introduzione	35
2. Troppa sicurezza?	37
3. Sicurezza, tutela ed equità	40
4. La tutela "platonica" assoluta	41
4.1 Tutela protettiva	42
4.2 "Sicurezza platonica" contro "sicurezza protettiva"	43
5. Fornire sicurezza protettiva	45
6. L'economia posizionale della sicurezza privata	46

Bas van Stokkom

Controllo del disordine ed esigenze della comunità. "Rivisitazione" della teoria delle "finestre rotte"

1. Introduzione	49
2. Cosa c'è di sbagliato nella teoria delle "finestre rotte"?	51
2.1 La teoria	51
2.2 La critica della teoria	53
2.3 Gli aspetti convincenti della teoria	54
3. Diverse tipologie di "controllo del disordine"	56
3.1 L'alternativa strategia di polizia nella città di Chicago (CAPS)	57
3.2 Gli interventi di rassicurazione sociale in Inghilterra	59
4. Ripensando gli interventi di controllo comunitario in Olanda	60
4.1 Complicazioni	63
5. Discussione	65

Sezione Seconda - Prevenzione comunitaria

Jacques de Maillard

Politiche di sicurezza urbana e coinvolgimento della società civile: l'esperienza di Francia e Inghilterra a confronto

1. Introduzione	75
2. Ridefinizione delle relazioni di tra Stato e società civile	77
3. La retorica politica. Comunità <i>versus</i> prossimità	80
4. Mobilitare la società civile: eterogeneità e contraddizioni	82
4.1 Frammenti di società civile nei forum cittadini: un effetto limitato	82
4.2 Il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nei partenariati: interventi più flessibili?	85
4.3 Strategie di delega	86
5. Conclusioni	89

Stephen Moore

Comunità contraddittorie: il caso della gente di strada, le politiche di quartiere e “la comunità”

1. Introduzione	97
2. La “vita di strada” nel Regno Unito	99
3. Il problema a Cathedral City	101
4. L'ideale dell'eliminazione	103
5. Perché qualche gruppo diventa bersaglio dell' “ideale eliminativo”?	105
5.1 Visibilità	106
5.2 Inquinamento e contaminazione	108
5.3 Demonizzazione	109
6. Comunità, politiche e comportamenti antisociali	111
7. Per concludere, le persone di strada sono per se stesse una comunità?	115

Gilda Núñez e Neelie Pérez

La prevenzione della criminalità attraverso la partecipazione comunitaria in Venezuela. Le reti di informazione comunitarie

1. L'insicurezza e il suo impatto nelle zone popolari	121
2. La partecipazione come alternativa nella gestione della sicurezza comunitaria	122
3. L'esperienza del Venezuela	123
4. Valutazione e alternative	127
5. Riflessioni conclusive	129

Sezione Terza - Disordine, paura e tecniche di prevenzione

Véronique Levan

Il mercato della paura in un quartiere a basso reddito di Parigi: l'impatto sulla mobilitazione collettiva

1. Introduzione	139
2. Politiche di prevenzione nell'edilizia pubblica francese	140

3.	Ipotesi e metodologia della ricerca	140
3.1	Area territoriale oggetto dello studio	141
3.2	Politizzazione dei disordini e reazioni istituzionali	142
3.3	Definizione delle tecniche situazionali	143
3.4	La reazione dei residenti	146
4.	Conclusioni	147

Robert I. Mawby

Comprendere e dare risposta a criminalità e disordine: l'importanza di assicurare un approccio locale

1.	Introduzione	151
2.	La Cornovaglia	152
3.	Il processo di diagnosi territoriale (<i>audit</i>)	153
3.1	I limiti delle indagini locali	154
4.	L'esigenza di trattare gli "elementi generatori" di criminalità e disordine: il caso del turismo	156
5.	L'importanza della valutazione delle politiche	160

Anne Wyvekens

La prevenzione situazionale in Francia oggi, tra contesto urbano e sicurezza

1.	Introduzione	169
2.	Il "modello francese" di prevenzione: sociale contro situazionale	169
3.	L'emergere della prevenzione situazionale: urbanistica securitaria o qualità dello spazio pubblico?	173
4.	Qualche traccia per "avere successo" nella gestione dello spazio pubblico	175
5.	Per concludere...	178

Introduzione

Samanta Arsani e Stefania Crocitti

1. Premessa

Sono passati ormai molti anni da quando il termine “politiche di sicurezza urbana” si è diffuso, con connotazioni naturalmente diverse, in vari contesti europei. Già dalla fine degli anni '80 dello scorso secolo si ragionava, per esempio nel contesto inglese, di come rendere le città più sicure – una discussione da cui si sviluppò il famoso programma conosciuto come “Safer Cities”, ampiamente imitato nel linguaggio professionale e nella pratica che si è diffusa negli anni successivi in buona parte d'Europa. In Francia, sempre ormai trent'anni fa, i sindaci si riunivano ed elaboravano un documento, noto come il rapporto *Bonnemaison*, che per molto tempo, ed ancora oggi, viene richiamato come una delle pietre miliari di una nuova cultura locale della sicurezza urbana, in cui erano le autorità del territorio, e i sindaci in primo luogo, a giocare un ruolo nuovo, di fronte ad una crescente complessità sociale e ad un'altrettanto crescente inadeguatezza dei governi nazionali nell'affrontare la questione criminale.

Nel lungo arco di tempo che ci separa da queste prime sperimentazioni molte cose sono cambiate.

La letteratura scientifica su questo tema è diventata ricchissima anche nel contesto europeo. Molti programmi nazionali e locali sono stati avviati partendo da presupposti diversi dalla prospettiva tradizionale del sistema penale. Si sono create occasioni di confronto scientifico e politico su questi temi, quali, per esempio, la costituzione del Forum europeo sulla sicurezza urbana e dei relativi Forum nazionali (tra cui, nel 1996, quello italiano) o la stessa fondazione, nel 2001, della Società europea di criminologia, che rappresenta a tutt'oggi un importante punto di riferimento per chi si occupa, sia nel mondo accademico che in quello politico – istituzionale, di criminalità, di sicurezza e di prevenzione.

Numerosi altri processi e dinamiche sono intervenuti nel tempo a condizionare lo sviluppo di quelle politiche di sicurezza urbana o di prevenzione che si volevano “nuove” e alternative al tradizionale intervento della giustizia penale. Non è questa la sede per ripercorrere questi trent'anni e i numerosi cambiamenti che sono intervenuti e meno che mai per approfondire le ambiguità e le difficoltà di questo percorso. Tuttavia, i contributi che pubblichiamo in questo Quaderno aiuteranno certo a comprendere e a cogliere alcuni cambiamenti che riguardano sia l'approccio teorico ad alcune questioni, sia le pratiche e le politiche che si sono diffuse in alcuni contesti del nostro continente (e non solo). Alcuni di questi contributi, inoltre, gettano una luce nuova su alcuni concetti, approcci o ipotesi scientifiche che per molto tempo

sono stati accettati in maniera incondizionata e acritica, o che sono diventati oggetto di una banalizzazione quotidiana, complice la ricerca politica di consenso sociale a cui determinati approcci (si pensi alla “tolleranza zero”) si prestavano e si prestano.

Confidiamo quindi che questi contributi possano aiutarci oggi sia a cogliere i cambiamenti avvenuti nello spazio e nel tempo, sia a conoscere meglio lo sviluppo, spesso ambiguo, delle politiche di sicurezza urbana e dei linguaggi politici sulla sicurezza.

Come si vedrà dal successivo paragrafo, l'occasione per fare il punto su questi temi nella seconda metà degli anni 2000 è stata rappresentata dalla Settima conferenza della società europea di criminologia, che si è tenuta a Bologna alla fine del 2007, grazie alla collaborazione tra Regione Emilia – Romagna e Università di Bologna. Gli interventi che qui pubblichiamo rappresentano infatti revisioni delle relazioni presentate in quella occasione da ricercatori di altri paesi, che possiamo ora presentare, in lingua italiana, ad un pubblico italiano.

2. La conferenza dell'European Society of Criminology: un'occasione per discutere di sicurezza e prevenzione

La varietà degli interventi presentati nel corso della conferenza (che ha visto la partecipazione di più di 800 persone provenienti da 45 paesi) ha, da un lato, facilitato il compito di realizzarne una pubblicazione; dall'altro lato, tuttavia, non è stato possibile rendere pienamente attraverso una sola raccolta tale ricchezza, e la necessaria quanto difficile scelta degli articoli da inserire ha richiesto un complesso lavoro di sintesi e aggiustamento da parte degli autori, ed un lungo lavoro di traduzione e revisione da parte dei curatori del Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale.

L'ambito della sicurezza e della prevenzione è molto ampio, pertanto gli interventi sono stati selezionati al fine di coprire le aree tematiche ritenute di maggiore interesse, soprattutto per gli attori istituzionali che a vario titolo sono impegnati nella programmazione e realizzazione di politiche ed interventi sulla sicurezza urbana.

In continuità con un'indagine pubblicata nel 2001 sui “Quaderni di Città Sicure”, dal titolo “*Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata*”, che aveva come obiettivo la ricostruzione delle politiche di sicurezza e della nuova prevenzione avviate in alcuni paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Spagna, Inghilterra e Galles), questo volume vuole essere l'occasione per riflettere sui temi della sicurezza e della prevenzione a distanza di più di dieci anni. La possibilità di seguire gli sviluppi degli strumenti utilizzati in paesi diversi dall'Italia - Francia, Regno Unito, Olanda e Venezuela - fornisce interessanti spunti di conoscenza in merito alle politiche di governo della città. Inoltre, la comparazione con (e la valutazione di) esperienze internazionali sui modelli di prevenzione rappresenta un'utile occasione per un confronto su quali siano i più efficaci programmi di prevenzione della devianza a livello locale.

Tra i contributi presentati alla conferenza sono stati selezionati quelli che affrontavano questioni ritenute particolarmente significative per il contesto italiano: le diverse interpretazioni del concetto di sicurezza, i rapporti tra autorità statali e locali nel governo dell'insicurezza, gli strumenti di negoziazione e partnership, i modelli di prevenzione comunitaria e situazionale.

In merito alla **nozione di sicurezza**, ad esempio, l'articolo di Hope sottolinea come, data la scarsa disponibilità di risorse (es. forze di polizia) ed investimenti per garantire la sicurezza di tutti i cittadini, sia prevalsa un'idea di sicurezza urbana definita attraverso logiche di esclusione dei poveri, visti come una categoria di "potenziali criminali". In proposito, l'articolo di Moore analizza come, nelle politiche locali del Regno Unito, alcuni gruppi ("persone di strada", migranti, giovani) - percepiti come una minaccia per l'ordine e la coesione sociali - siano stati "demonizzati" e governati attraverso misure repressive e di esclusione, soprattutto da quando il potere di decidere le priorità in materia di sicurezza è stato attribuito alla comunità. Un punto di vista che ci aiuta quindi a riflettere con minore retorica su cosa significhi realmente coinvolgere la comunità locale nella prevenzione.

Un approccio critico verso la **partecipazione dei cittadini** nell'ambito delle politiche di sicurezza si ritrova anche nell'articolo di Núñez e Pérez. Prendendo in esame il caso del Venezuela, le autrici mettono in evidenza l'ambivalenza del coinvolgimento della comunità nella gestione della sicurezza. Infatti, se, da un lato, tale coinvolgimento può promuovere i legami sociali e offrire nuove opportunità per un'organizzazione sociale basata sulla fiducia; dall'altro lato, una partecipazione della comunità che miri alla formazione di reti di *intelligence* - create per esercitare il controllo su determinati gruppi di popolazione - può rivelarsi un fattore di disgregazione sociale e di esclusione.

Lo sviluppo di politiche locali di sicurezza basate sulla **governance**, viene trattato nell'analisi comparata tra Francia e Regno Unito di de Maillard mentre, con riferimento specifico al Regno Unito, nell'articolo di Mawby si mette in rilievo uno dei principali limiti del sistema di *governance*: l'attenzione data alle priorità e agli standard fissati a livello nazionale rischia di ignorare le specificità locali e, di conseguenza, comporta l'impossibilità di definire politiche mirate su determinati problemi del territorio. Un aspetto, questo, particolarmente illuminante se si considera l'evoluzione recente delle politiche di sicurezza urbana, che ha mostrato una crescente tendenza dei governi centrali alla riappropriazione di alcune tematiche, "sfuggite" per alcuni decenni nell'orbita dei governi locali.

A differenza di questi contributi, che analizzano particolari modelli di intervento, altri interventi sono stati scelti perché contribuiscono al dibattito sugli **approcci teorici** alle politiche di sicurezza e alle forme di prevenzione.

Van Stokkom, ad esempio, rivisita la teoria delle *broken windows* sostenendo che l'identificazione di tale teoria con la "tolleranza zero" abbia impedito di coglierne

altri aspetti potenzialmente vantaggiosi. L'autore sostiene, infatti, che il concetto di "controllo del disordine" - come definito nella teorizzazione di Wilson e Kelling - può incidere positivamente sul *community policing* in quanto consente di mettere in atto, soprattutto nei quartieri marginali delle città, strategie di prevenzione più efficaci della semplice repressione.

L'articolo di Séverine Germaine, invece, attraverso una comparazione tra la realtà francese e quella italiana, si interroga sul coinvolgimento delle autorità locali in una materia, qual è la sicurezza, che tradizionalmente è stata di competenza esclusiva dello Stato centrale. Nell'interpretazione dell'autrice, poiché la regolamentazione dell'uso degli spazi pubblici non è una priorità delle autorità statali, i sindaci e la polizia municipale sono diventati nuovi ed importanti attori della sicurezza, in quanto fungono da intermediari tra le istituzioni dello Stato e la popolazione locale.

Da ultimo, sono stati scelti perché approfondiscono i temi della **prevenzione situazionale** e della **prevenzione sociale**, i contributi di Wyvekens e Levan che - confermando quanto detto in relazione al sorgere di un modello europeo di prevenzione caratterizzato per lo più da un approccio di tipo situazionale - discutono la questione dell'affermarsi della prevenzione situazionale anche in Francia. Secondo Wyvekens, tale modello di prevenzione in Francia ha trovato un grande sviluppo nelle aree urbane svantaggiate e nelle zone a residenza sociale pubblica, attraverso i programmi di riqualificazione volti a migliorare l'ambiente di tali aree per avvicinarli agli standard dei quartieri residenziali; il tutto nella convinzione di infondere nei residenti un maggior senso di sicurezza. E l'articolo di Levan analizza e valuta proprio un progetto di sicurezza, realizzato in un "quartiere sensibile" della città di Parigi, basato su tecniche di natura situazionale.

3 - Struttura e contenuti del volume

Per rendere più scorrevole la lettura del testo, si è pensato di organizzare gli articoli in tre sezioni, che si susseguono secondo la logica "dal generale al particolare":

- Le teorie;
- La prevenzione comunitaria;
- Disordine, paura e tecniche di prevenzione.

La prima sezione, "Le teorie", ospita articoli prevalentemente incentrati su riflessioni di più ampio respiro in materia di sicurezza e prevenzione, e che analizzano aspetti definitori (l'annosa questione della definizione del concetto di sicurezza), di strategia complessiva, o prospettive teoriche.

Séverine Germaine, nel suo intervento "Che cos'è la «sicurezza»? La categorizzazione dei problemi in Francia e in Italia", affronta la questione della definizione stessa della *sicurezza* come argomentazione politica, individuandone la specifica natura di tema che nasce da nuovi antagonismi sociali che hanno nel territorio ristretto del quartiere

il proprio ambito di sviluppo. L'aspetto comparativo è inoltre centrale nell'approccio adottato dall'autrice.

Tim Hope, autore del secondo articolo, dedicato a "L'economia della sicurezza privata", applica alla sicurezza la logica dell'economia posizionale: secondo questa interpretazione, la sicurezza si qualifica come un bene esclusivo, che trova la propria definizione nel conflitto tra ricchi e poveri, portatori di interessi opposti. Il prevalere sociale della prospettiva dei ricchi, inoltre, fa sì che si associno frequentemente la categoria di povero e quella di (potenziale) criminale.

"*Disorder policing* ed esigenze della comunità. «Rivisitazione» della teoria delle finestre rotte" è l'articolo di **Bas van Stokkom**, in cui l'autore si sofferma sull'analisi della teoria delle *broken windows* secondo un approccio più attuale, con uno specifico riferimento alle politiche di sicurezza attuate in Olanda. In particolare, van Stokkom sostiene la necessità di una rivalutazione di tale teoria, se non altro per quanto riguarda le sue premesse di definizione dal basso delle politiche locali per la sicurezza, rigettando la sua coincidenza, spesso proposta, con le politiche di *zero tolerance* della città di New York.

La seconda sezione si addentra più in profondità nel tema della "Prevenzione comunitaria", attraverso la presentazione di tre diverse esperienze.

Il parallelo tra retorica della "comunità" nelle politiche nazionali e locali in Francia e Regno Unito è il tema centrale dell'articolo di **Jacques de Maillard**, "Mobilitare la società civile nelle politiche di sicurezza urbana: coinvolgimento differenziato dei cittadini in Francia ed Inghilterra": a fronte di un discorso pubblico in entrambi i casi molto accentuato sul tema della territorialità degli interventi di sicurezza, l'autore riscontra nelle due realtà una scarsa efficacia delle strategie proposte per il coinvolgimento dei cittadini, quasi a denunciarne una natura più di rassicurazione e simbolica.

Stephen Moore, nel suo intervento "Comunità contraddittorie: il caso della gente di strada, le politiche di quartiere e «la comunità»", si sofferma in particolare sul tema specifico delle "persone di strada", come paradigma della costruzione sociale della categoria dell'*outsider*. Secondo la tesi sostenuta da Moore, la forte spinta della politica britannica per il coinvolgimento diretto dei cittadini nelle scelte relative al territorio ha comportato l'aumento della stigmatizzazione per determinate categorie di soggetti, percepiti come diversi dal (fantomatico) omogeneo della comunità locale.

Anche nel caso delle "Reti di *intelligence* sociale" descritte da **Gilda Núñez** e **Neelie Pérez**, nell'articolo "La prevenzione del crimine attraverso la partecipazione comunitaria in Venezuela. I networks informativi delle comunità", l'introduzione, da parte del governo venezuelano, di strumenti di coinvolgimento dei cittadini nelle politiche di sicurezza non sembra rispondere all'esigenza dichiarata di promuovere

la fiducia tra cittadini e istituzioni e di collaborare nel garantire il soddisfacimento di bisogni sociali della comunità. Infatti, questo strumento, utilizzato per lo più con finalità di *intelligence*, sembra rispondere piuttosto ad una esigenza di ulteriore controllo del territorio e della popolazione, attraverso l'uso diretto delle informazioni che gli stessi cittadini sono in grado di trasferire alle agenzie di controllo.

La terza sezione “Disordine, paura e tecniche di prevenzione” entra ancora più nel dettaglio, attraverso articoli dedicati a determinate esperienze o a specifici modelli di intervento.

Véronique Levan, in “Vendere la paura in un quartiere a basso reddito di Parigi: l'impatto sulla mobilitazione collettiva”, affronta in particolare le esperienze di gestione dell'insicurezza e dei fenomeni di criminalità e disordine, nei contesti parigini di quartieri popolari, in particolare in caso di interventi di recupero urbano o riqualificazioni di media-grande scala.

L'articolo “Comprendere e rispondere al crimine e al disordine: l'importanza di assicurare una dimensione locale”, di **Robert Mawby**, si basa sull'esperienza diretta di ricerca e valutazione fatta dall'autore nel territorio della Cornovaglia e si concentra sull'analisi dell'efficacia degli strumenti di partnership e sulle loro criticità, date soprattutto dalla scarsa flessibilità di criteri impostati dall'alto e dalla completa sottovalutazione di una dimensione specifica come quella della vocazione turistica dell'area analizzata.

Infine, **Anne Wyvekens**, nel suo intervento “La prevenzione situazionale in Francia oggi all'incrocio tra contesto urbano e sicurezza”, illustra la “nuova” fortuna che sta interessando la prevenzione situazionale nella realtà francese, in origine particolarmente ostile a tecniche (sostanzialmente identificate in via esclusiva con la videosorveglianza) che venivano interpretate come liberticide.

**Sezione
Prima**

LE TEORIE

Che cos'è la «sicurezza»?

La categorizzazione dei problemi in Francia e in Italia

Séverine Germain

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

1. Introduzione

Questo contributo intende interrogarsi su un fenomeno comune a Francia e Italia: il nuovo investimento, da parte dei Comuni, nelle competenze in tema di sicurezza urbana. In entrambi i paesi si può osservare, in effetti, una dinamica di contrattualizzazione delle relazioni Stato-Comuni nell'ambito della sicurezza. Tuttavia, lo Stato si è storicamente costituito attraverso un processo di monopolizzazione della violenza: ha assunto egli stesso, progressivamente, la responsabilità della sicurezza dei beni e delle persone sul suo territorio. Questo è il motivo per cui Max Weber intende per «Stato una "impresa politica a carattere istituzionale" dal momento che è fintanto che la sua direzione amministrativa rivendica con successo, nell'applicazione dei regolamenti, il *monopolio* della forza fisica *legittima*» (Weber, 1995: 97). Come spiegare allora che attori non statali siano chiamati a partecipare alla produzione della sicurezza al fianco dello Stato?

La letteratura internazionale tende a spiegare il coinvolgimento dei Comuni nell'ambito della sicurezza partendo dalla tesi della responsabilizzazione di nuovi attori, da parte di uno Stato non più in grado di fare fronte, da solo, all'aumento della criminalità (Crawford, 1997; Garland, 2001). Nel complesso, i vari studi disponibili ritengono che lo Stato abbia intrapreso una strategia di responsabilizzazione di altri soggetti (enti locali, imprese di sicurezza, la comunità) per affrontare la crisi di legittimità di cui è vittima, ma anche per riaffermare simbolicamente il proprio monopolio (Amendola, 2003; Crawford, 1997; Garland, 1996 e 2001; Roché, 1998). Questa crisi di legittimità è duplice. L'efficacia dello Stato è stata, in primis, contestata dai neo-liberali, che gli avevano rivolto una critica doppia: sul piano economico, lo Stato era considerato troppo costoso; sul piano ideologico, si riteneva che l'istituzione non fosse in grado di agire su di una società complessa. Lo Stato viene poi messo sotto accusa nell'ambito della sicurezza stessa, dove non è stato in grado di arginare l'aumento della criminalità. I dati a disposizione per la Francia e per l'Italia lo confermano. In Francia, il numero di furti passa, tra il 1950 e il 1996, da 187.500 a 2,4 milioni, ovvero da un tasso di 14 furti ogni 1.000 abitanti nel 1950 a 67 nel 1995. Tra il 1963 e il 1995 il numero di furti con scasso si è moltiplicato 8 volte e quello delle rapine 23 volte (Roché, 2004b: 36). Tra il 1985 e il 2001 il

Traduzione dal francese di Stefania Crocitti

tasso delle violenze interpersonali è passato da 2 a 5 ogni 1.000 abitanti (Lagrange, 2003: 15). In Italia, il primo studio sull'evoluzione della criminalità dopo la Seconda Guerra mondiale (Barbagli, 2003) mostra un aumento irregolare dei reati contro il patrimonio tra il 1945 e il 2001, con un'alternanza di fasi di crescita e di contrazione. Complessivamente, dopo gli anni '50, il numero dei furti si è moltiplicato per 5,5 volte. In comparazione con gli altri paesi dell'Unione Europea, l'Italia ha avuto, e conserva tuttora, un tasso di borseggi, di rapine e di rapine in banca nettamente più elevato (Barbagli, 2003: 19).

Il sistema penale nel suo insieme non sembra in grado di prendere provvedimenti per affrontare le evoluzioni della criminalità in eguale misura nei due paesi. Il tasso di crimini risolti da parte della polizia, in Francia, è passato dal 36% nel 1950 all'11% nel 2001 (Roché, 2004a: XIX), mentre in Italia, il tasso di risoluzione di crimini da parte delle forze dell'ordine¹ ha seguito l'evoluzione di una curva a U, passando dal 26% nel 1985 al 17% nel 1990, al 25% nel 1995 e al 26% nel 1999 (Barbagli, Sartori, 2004: 179). Se il tasso di risoluzione degli omicidi è migliorato, anche per la diminuzione degli omicidi legati alla criminalità organizzata, quello dei furti semplici è diminuito nel corso della seconda metà del XX secolo, poiché questi sono sempre più spesso commessi da autori estranei alla vittima, senza interazione con quest'ultima e senza testimonianza (Barbagli, Sartori, 2004: 179-181).

L'aumento dei reati contro il patrimonio e contro le persone e la diminuzione del tasso di risoluzione dei crimini da parte delle forze dell'ordine – in particolar modo dei furti – contribuiscono dunque effettivamente a mettere in discussione la capacità dello Stato di garantire la sicurezza dei suoi cittadini. La crisi di efficacia dello Stato si riflette dunque complessivamente nel declino della sua capacità di punire. La comparsa di nuovi attori nell'ambito della sicurezza risulta pertanto unicamente dalla volontà di coinvolgerli dello Stato? Le città non sono direttamente interessate dai problemi di sicurezza che sorgono sul loro territorio?

La nostra interpretazione è piuttosto che il ritorno dei Comuni all'interno di un ambito di cui lo Stato si è storicamente arrogato il monopolio sia il risultato principale dell'emergere di una domanda di sicurezza che si fonda sulla definizione delle regole del vivere insieme negli spazi pubblici. L'analisi comparata del processo di costruzione del problema pubblico dell'insicurezza in quattro città (Grenobles e Lione in Francia, Bologna e Modena in Italia) rivela l'esistenza di mobilitazioni di cittadini che indirizzano alle municipalità e ai servizi dello Stato lettere e petizioni per denunciare i problemi di sicurezza che toccano le loro zone di residenza. La comparazione della formulazione dei problemi operata dai residenti mobilitati, se rivela alcune differenze a seconda delle città e del tipo di quartiere (centro o zone periferiche), mostra soprattutto un processo di convergenza: i problemi sollevati riguardano essenzialmente le regole d'uso legittimo degli spazi collettivi. Ora, il trattamento di questi problemi non costituisce una priorità dell'organizzazione di polizia né in Francia né in Italia. In entrambi i paesi i sindaci, legittimati dall'elezione a suffragio universale e storicamente dotati di competenze di «polizia urbana» sono

sottoposti alle pressioni esercitate dai loro elettori mobilitati: essi vengono così portati a ridefinire le loro competenze in materia e a esercitare una funzione di intermediari tra le forze di polizia nazionale e la popolazione.

2. La problematizzazione dell'insicurezza da parte dei residenti: le regole d'uso legittimo degli spazi pubblici

Gli studi sull'emergere di problemi pubblici, sia francesi (Favre, 1992; Garraud, 1990; Padioleau, 1982) che anglo-americani (Cobb, Elder, 1983; Cobb, Ross, 1976; Kingdon, 2003) pongono l'accento su tre aspetti complementari del processo di costruzione di un problema pubblico (o politicizzazione di un problema): la categorizzazione, la definizione del problema quale istanza politica, l'inserimento nell'agenda (Lascoumes, Le Galès, 2007). La categorizzazione indica l'attività di definizione del problema da parte dei diversi attori coinvolti nella costruzione del problema pubblico. La definizione del problema quale istanza politica si interessa in modo particolare delle condizioni di riuscita di una mobilitazione che mira all'iscrizione del problema nel dibattito politico. L'inserimento nell'agenda si focalizza sulla qualifica di limiti e risorse del tema da parte del potere pubblico. Ci concentreremo qui sul processo di categorizzazione dei problemi.

Alcuni autori preferiscono al termine categorizzazione quello di «problematizzazione» per indicare il passaggio da una «situazione» a un «problema». La problematizzazione può essere definita come una fase «nel corso della quale un certo numero di attori viene portato a percepire una situazione come “anormale” e la va a qualificare in maniera particolare, suscettibile di attirare l'attenzione di un attore pubblico» (Murrel, Surel, 1998: 57). La nozione di «problematizzazione» di una questione può essere più semplicemente compresa come l'elaborazione di una definizione che implica «la designazione degli attori più direttamente coinvolti», «la selezione degli obiettivi concreti da raggiungere» e «l'enunciato delle misure da prendere» (Lagroye et al., 2006: 522). In questo modo numerose problematizzazioni, elaborate da gruppi di attori diversi, possono trovarsi in concorrenza.

L'esame comparato dei quattro casi di studio rivela le differenti problematizzazioni che hanno come oggetto il tema dell'insicurezza. A Modena, raggruppamenti spontanei di abitanti – i comitati dei cittadini – denunciano, negli anni '90, i fenomeni di droga e prostituzione che si manifestano nel quartiere Crocetta (Chiodi, 1998; Poletti, 2002), in cui i numerosi terreni industriali vengono occupati illecitamente da diversi gruppi quali spacciatori, tossicodipendenti, prostitute, stranieri in situazioni irregolari, etc.. Sembra esistere un relativo consenso sulla responsabilità di quello che chiameremo «l'immigrato in situazione irregolare - delinquente» nella degenerazione della situazione, figura da distinguere dall'immigrato in situazione regolare che lavora (Poletti, 2002). Le seguenti parole, pronunciate dal responsabile del coordinamento dei comitati di cittadini modenesi, illustrano questo punto:

«Da parte loro, i cittadini residenti assistono, subendolo, ad un cambiamento di costumi: lo spaccio, la prostituzione da sempre presenti,

ma ora esercitati in grande prevalenza da immigrati, mai avevano interferito con tanta invadenza nella vita di tutti i giorni, mai avevano occupato, espropriandoli, gli spazi comuni con attività vietate dalla legge, quasi si trattasse di un diritto. Mai, a memoria, attività illecite erano state contrastate in modo così inefficace» (Coordinamento dei comitati cittadini per la vivibilità dei quartieri di Modena, 2004: 11)

Tre elementi testimoniano la condivisione di questa problematizzazione da parte dei diversi attori mobilitati. In primo luogo, la petizione dei comitati di cittadini del giugno 1997, che reclama un inasprimento della legislazione sull'immigrazione, raccoglie 18.476 firme, ovvero oltre il 10% della popolazione della città. Inoltre, nel *decalogo* del febbraio 1999, comitati di cittadini, sindacati e attori economici² reclamano congiuntamente la creazione di un CPT³ a Modena e la messa in atto effettiva delle espulsioni già decise. Infine, la campagna di stampa che lanciano nel settembre 1999 le organizzazioni economiche modenesi (che raggruppano più di 30.000 aderenti nella Provincia) ha per slogan «*i delinquenti, li vogliamo così*» e reclama ancora la creazione di un CPT.

I comitati dei cittadini, alleati degli artigiani e dei commercianti modenesi, riescono a mobilitare in modo forte e durevole l'opinione pubblica locale, coinvolgendo tutti gli elementi (di forza) che permettono loro di accedere ai *gatekeepers* istituzionali (Cobb, Elder, 1983: 90): una mobilitazione che ingloba i potenti sindacati degli artigiani e dei commercianti, la cui posizione non può essere ignorata dagli attori municipali a causa del loro ruolo centrale nella struttura socioeconomica della provincia; una mediatizzazione molto forte del movimento, che mette la municipalità sotto pressione, tanto più che il tema appare fortemente politicizzato; una forte assimilazione tra cittadini e decisori, uniti in seno al modello emiliano, che facilita il dialogo tra comitati e municipalità.

Anche a Bologna, si mobilitano dei comitati di cittadini per denunciare i problemi di sicurezza che interessano il centro storico. Le mobilitazioni bolognesi, tuttavia, individuano molto meno nettamente, rispetto a quelle modenesi, una categoria di popolazione come responsabile dei problemi: è il fenomeno del degrado complessivo che attira l'attenzione dei residenti. Il problema della sicurezza a Bologna si presenta con una natura composita: non esiste un consenso tra i vari attori della protesta. I comitati di cittadini appaiono divisi, e non condividono né le stesse priorità né la stessa concezione della ripartizione delle competenze spettanti a ciascuna organizzazione.

Il sociologo Barbagli ha analizzato le lettere e le petizioni relative alla sicurezza indirizzate al Sindaco di Bologna dal 1 gennaio 1990 al 31 dicembre 1998, gli articoli e le lettere sul tema nell'edizione locale di tre quotidiani nazionali tra il 1997 e il 1998⁴ (Barbagli, 1999). L'autore ha recensito, nell'arco di tempo indicato, 831 lettere e 27 petizioni⁵. Da tali lettere emerge una certa nostalgia per i fasti del passato: la maggioranza dei documenti esaminati esprime la convinzione che la situazione di Bologna sia peggiorata. Il termine più frequentemente utilizzato dagli

abitanti è quello di «degrado», che viene utilizzato come sinonimo di «decadenza», «deterioramento», «declino» (Barbagli, 1999: 39-40). Nella definizione dei problemi e nell'analisi che ne fanno, gli autori si riferiscono infatti alle «inciviltà» e alle violazioni delle norme, scritte e non scritte. In effetti, i problemi menzionati nelle lettere riguardano principalmente la pulizia urbana (degli spazi pubblici, ma anche delle parti private) e i graffiti, così come i «disordini sociali», ossia tutte le forme di violazione di norme sull'uso degli spazi pubblici. Le prostitute, ad esempio, sono indicate come un problema non da un punto di vista morale, ma perché utilizzano l'arredo urbano per la loro attività, o indossano la loro «tenuta da lavoro» sulle strade. Secondo Laura Sartori (2003: 489), dunque il termine «degrado» va inteso come l'insieme degli episodi e dei segni di disordine fisico o sociale presenti nella zona di residenza di un individuo.

Se alcuni comitati sembrano vicini alla sinistra, altri difendono con forza il loro essere apolitici⁶. La questione della prossimità di alcuni comitati con i Democratici di Sinistra (DS) bolognesi suscita quindi una serie di tensioni e rotture in seno al coordinamento dei comitati di cittadini bolognesi. Ad oggi esiste un divario tra i vari attori della protesta: se i comitati vicini alla sinistra continuano a riflettere sui problemi della droga e delle inciviltà, i comitati della “Federazione delle strade” si lamentano di non poter dormire a causa dei numerosi spazi del divertimento della zona universitaria.

Le città francesi, a differenza dei due casi italiani esaminati, sono caratterizzate da una specificità: le mobilitazioni sociali sono il frutto di associazioni di abitanti già attive, piuttosto che di raggruppamenti spontanei di residenti. Si tratta essenzialmente dei *Cil* (*Comités d'Interêts Locaux*) a Lione, nati alla fine del XIX secolo dopo la mobilitazione dei residenti in seguito ad alcuni problemi relativi alla loro vita quotidiana (Amzert, 2001) e delle *Unions de Quartiers* (UQ) a Grenoble, nate nel 1921. Nel 1960 i Cil si federano in una struttura piramidale che prende il nome di Ucil (*Union des Comités d'Interêts Locaux*). Nel 2006, erano attivi sul territorio comunale 34 Comitati. A Grenoble le 22 *Unions de Quartiers* sono federate, dal 1961, in un *Comité de Liaison des Unions de Quartier* (Cluq).

Le differenti modalità di espressione di una domanda sociale di sicurezza si spiegano con un fattore di ordine nazionale: contrariamente alla Francia, l'Italia ha conosciuto, nel corso degli anni 1990, un cedimento dei partiti politici tradizionali e, di conseguenza, la messa in discussione del suo modello di intermediazione degli interessi a livello locale. Numerose analisi relative alla nascita di comitati di cittadini legano questo fenomeno alla crisi politico-istituzionale degli anni 1990 (Della Porta, Andretta 2001; Sebastiani, 2001). Nella sua classificazione del corporativismo, Lehmbuch (1984) collocava l'Italia tra i corporativismi deboli, con i partiti politici come unico canale di mediazione degli interessi. La scomparsa dei partiti politici tradizionali significa dunque la fine del sistema italiano di intermediazione così come esso era esistito dal dopoguerra. Anche se la Francia, come altri paesi occidentali, conosce una crisi della rappresentanza (si veda a titolo di esempio la diagnosi concisa

di Perrineau, 2004), essa non conosce invece una crisi generalizzata del suo modello d'intermediazione degli interessi a livello locale, poiché quest'ultimo si appoggia sin dall'inizio sull'istituzione municipale e sui suoi intermediari associativi piuttosto che sui partiti politici. In Francia, le strutture tradizionali di intermediazione degli interessi – e, all'occorrenza, le associazioni di abitanti – rimangono dei canali legittimi di trasmissione di domande sociali ai Comuni.

In Francia – come in Italia (si veda Piazza, 2004) – a mobilitarsi sono gli attori maggiormente dotati di capitale (economico, politico, sociale). Così, si osserva la mobilitazione di abitanti nelle zone centrali di due città francesi, ma ugualmente di un quartiere periferico di Grenoble definito «sensibile», *La Villeneuve*, dove perdura una certa *mixité* sociale (peraltro in declino): un collettivo di abitanti, chiamato «*Le vandalisme, ça suffit!*», vi è attivo tra il 1996 e il 1999 a fianco dell'*Union de quartier*, associazione di abitanti creata nel 1983. Sembra che l'impulso della maggior parte delle iniziative nel quartiere di *La Villeneuve* sia da accreditare a un nucleo di attivisti vicini alla sinistra. Questa è anche una delle caratteristiche dei comitati di cittadini osservate in Emilia Romagna (Melossi, Selmini, 2000).

Nelle zone centrali le preoccupazioni sono le stesse in entrambe le città: inquinamento sonoro, bivacco selvaggio, graffiti e popolazione senza fissa dimora. A Lione il quartiere storico di *Vieux Lyon* appare tra i quartieri in preda al rumore notturno. Il quotidiano locale *Le Progrès* riporta, nell'edizione del 18 novembre 2005, la circolazione di una petizione che denuncia la sporcizia del quartiere. Il cappello dell'articolo intitolato «*Le Vieux Lyon, c'est beau, mais c'est sale*»⁸ è eloquente:

«Gli abitanti del centro storico chiedono di firmare una petizione per denunciare la sporcizia delle strade, deplorando tra le altre cose l'immondizia abbandonata dei ristoranti e le deiezioni umane che vengono disseminate per il quartiere. “Al mattino devo farmi largo tra spazzatura, immondizia varia, bottiglie vuote e vomito» (“*Le Progrès*”, 18 novembre 2005).

Le associazioni “Lyon-Terreaux”, “Vivre au Vieux Lyon”, “Renaissance du Vieux Lyon” e “Bourgneuf Saint-Vincent”, impegnate in tutte le problematiche legate alla qualità della vita nel quartiere, partecipano così all'elaborazione della “Carta per la qualità della vita notturna”, entrata in vigore nel maggio 2006 dopo diversi anni di gestazione. Questo documento definisce diritti e doveri di abitanti, gestori di locali con vendita di alcolici e autorità pubbliche in materia di rumore e disordine.

A Grenoble il tema del rumore notturno (inquinamento sonoro, pulizia del quartiere) viene sollevato nel 1991 dall'*Unione del Quartiere Notre-Dame* (UQND)⁹, ma bisogna attendere il 1998 perché la questione delle tensioni tra residenti e senza fissa dimora venga menzionata. Le rivendicazioni degli abitanti di Grenoble appaiono vicine in modo stupefacente a quelle dei comitati bolognesi: la riduzione delle inciviltà e del

rumore, i problemi di pulizia generati dalle attività notturne, tutti temi che possono essere raggruppati sotto lo stendardo del «degrado» bolognese.

Se la problematizzazione del rumore notturno appare simile a Grenoble, Lione e Bologna, i membri dell'UQND di Grenoble non considerano tuttavia che questi problemi derivino dalla «sicurezza» o dalla «prevenzione della criminalità». È d'altra parte significativo che il principale interlocutore municipale che essi menzionano sia il servizio igiene e salute pubblica e non quello di prevenzione della devianza, mentre a Lione la “carta della vita notturna” viene elaborata dalla *Mission de coordination des actions de sécurité et de prévention* (Micasep), e gli incontri con le associazioni di residenti sono condotti in particolar modo dal consigliere per la sicurezza del Sindaco di Lione. La questione del rumore notturno può tuttavia entrare nell'ambito della sicurezza, come illustra l'esempio della “festa del *Beaujolais*”.

La “festa del *Beaujolais*” cristallizza le inquietudini dei residenti a partire dal 2002. L'arrivo sul mercato di questo vino novello, nel mese di novembre, viene tradizionalmente celebrato da tutti i venditori di bevande che lo propongono ai loro clienti a basso prezzo. Le unioni di quartiere del centro città si mostrano preoccupate per l'accresciuto consumo di alcool che questa festa suscita e per il riversarsi nelle strade, alla chiusura dei bar, di giovani consumatori in stato di ebbrezza. Nel 2005 la “festa del *Beaujolais*” degenera e dà luogo a uno scontro tra studenti inebriati dal vino e forze dell'ordine, in pieno centro città. I media locali si impadroniscono dell'avvenimento, che viene addirittura riportato a livello nazionale¹⁰. L'anno seguente vengono promulgate due ordinanze comunali per evitare che l'avvenimento si ripeta. La prima vieta la vendita di alcolici il giorno giovedì 16 novembre 2006 a partire dalle ore 16.00 nel centro della città. La seconda determina il divieto – nello stesso giorno – di detenere, trasportare o consumare alcolici nelle strade a partire dalle 19 in tutti i quartieri della città, sino alle 7 del giorno seguente. Vengono attivati vari punti di controllo, in particolare nel centro della città, garantiti da un effettivo di forze di polizia rinforzato (circa 300 agenti), dispiegato preventivamente in tutta la città.

La questione dei disordini notturni è dunque rivelatrice della diversità dei processi di problematizzazione: a Bologna, Lione e Grenoble, tali disordini appaiono più o meno integrati nell'ambito della sicurezza a seconda degli attori che effettuano la categorizzazione dei problemi.

Nei quartieri periferici i problemi identificati dagli abitanti hanno a che vedere con le regole per l'uso di determinati spazi pubblici, di attrezzature pubbliche e luoghi privati a uso collettivo di cui alcuni gruppi di giovani tendono ad appropriarsi (gare di scooter, consumo di alcool e di droga, sporcizia e degrado). A Grenoble, nel 1995, ad esempio, una petizione di inquilini della *galerie de l'Arlequin*, situata nel quartiere sensibile *La Villeneuve*, cita i seguenti problemi.

«La presenza di numerosi giovani, ogni giorno, negli androni e nei ballatoi da quando fa freddo, è causa di rumori e di sporcizia. Se non viene fatto nulla per trovare loro un luogo di ritrovo, temiamo che la situazione possa degenerare» (Petizione degli inquilini de *l'Arlequin*, 12 ottobre 1995, 7 firme)

Due anni più tardi, nel 1997, un'altro condominio di *galerie de l'Arlequin* presenta il seguente elenco dei disordini subiti:

«pareti degli ascensori volontariamente danneggiati con fucili a pompa e a piombo, targhe informative degli locali ascensori staccate, placche degli interruttori degli ascensori completamente strappate, pareti costellate di escrementi» (Condominio 100 *Galerie de l'Arlequin, Etat des lieux rapide*, 11 gennaio 1997).

Desiderose di dare una risposta ai problemi del quartiere, numerose associazioni di abitanti, con il coordinamento del quartiere, si gettano nel progetto dei «*correspondants de nuit*». L'obiettivo principale del progetto è quello di «assicurare una presenza sul territorio durante la notte e i fine settimana per ricreare un clima di fiducia indispensabile a una coabitazione armoniosa degli abitanti, e permettere l'accoglienza dei visitatori»¹¹. Questo progetto mette in evidenza quali siano i luoghi dove si concentrano le difficoltà: gli spazi privati a uso collettivo (rampe delle scale, ballatoi, androni, portici) sono oggetto di appropriazione da parte di gruppi di giovani e appaiono troppo spesso degradati agli occhi degli inquilini.

In sintesi, possiamo dire che in ciascuna delle quattro città studiate i problemi dipendono dalle regole di uso legittimo degli spazi pubblici. Le categorie di popolazione indesiderabile possono variare da una città all'altra, così come i luoghi problematici, anche se sempre distinguibili tra pubblici e privati, in centro o in periferia. Così, schematizzando, si ottiene la figura del «giovane» che occupa gli androni di immobili (privati) nei quartieri periferici francesi di sera, e quella del consumatore notturno che frequenta i bar e crea disordine nelle strade del centro delle città, in Francia come in Italia. Quale che sia la categorizzazione dei problemi operata dai residenti, sembra trattarsi sempre di *variazioni sul tema del vivere insieme nello spazio pubblico*: le autorità municipali si preoccupano dei conflitti che possono sorgere negli spazi pubblici o privati, a uso collettivo, tra residenti/commercianti e diversi gruppi sociali. Alcune autorità municipali parlano poi in modo esplicito di problemi di sicurezza legati ai conflitti che nascono rispetto alle regole d'uso degli spazi pubblici, per la pluralità di categorie di utilizzatori e il flusso di popolazione che li coabita. È questo il caso di Grenoble (Berlioz, 2004) e di Bologna (Pavarini, 2005).

3. La regolamentazione dei luoghi collettivi, una competenza municipale?

Le richieste degli abitanti che si mobilitano sono indirizzate tanto ai servizi dello Stato quanto ai Comuni. Vale la pena allora interrogarsi sulle ragioni per le quali la domanda sociale di sicurezza si rivolge anche a questi ultimi. La combinazione di tre fattori permette di spiegare perché le mobilitazioni sociali si rivolgono non solo ai servizi dello Stato, ma anche al Sindaco. In primo luogo, gli abitanti denunciano delle «inciviltà» o «disordini», ovvero atti il cui trattamento non compete sistematicamente allo Stato. Inoltre, in entrambi i paesi, il Sindaco ha delle competenze in materia di «polizia urbana», che egli può dunque legittimamente utilizzare. Infine, il trattamento

dei «disordini» non costituisce una priorità delle organizzazioni di polizia nazionali, né in Francia né in Italia.

In primo luogo, la domanda di sicurezza che i residenti mobilitati esprimono è fortemente alimentata dalla percezione di «inciviltà» o «disordini» che sorgono negli spazi collettivi. Il termine «inciviltà» viene oggi per lo più impiegato in Francia (per un'analisi della nozione, si veda Roché, 2002: 32-65), mentre la letteratura americana preferisce utilizzare il termine «*soft crimes*» (Reiss, 1985) o «*(signs of) disorders*» (Skogan, 1990). Tali «*disorders*» («disordini» in italiano, «*désordres*» in francese) possono essere sia fisici (vandalismo, graffiti, edifici abbandonati, strade sporche e/o male illuminate, rottami di veicoli, etc.) che sociali (presenza di persone in stato di ebbrezza, di gruppi di giovani, di spacciatori, di mendicanti, di persone senza fissa dimora, di prostitute, etc.). Nella letteratura italiana ritroviamo frequentemente il termine «degrado», che i sociologi Marzio Barbagli e Uberto Gatti (2005: 13) hanno successivamente trasformato in «segni di degrado». A partire dall'esempio bolognese, si può comprendere meglio perché Roché (2002: 56) predichi un approccio «conseguenzialista» delle «inciviltà», sottolineando come l'unità della nozione risieda più nel turbamento della vita sociale che esse generano che nella loro omogeneità sostanziale. Lo stesso vale per il «degrado», cui è ascrivibile una grande varietà di atti e comportamenti, giuridicamente e/o moralmente condannabili secondo gradi diversi. La nozione di «inciviltà» o di «disordini» è venuta a colmare un doppio vuoto: un vuoto terminologico (i termini «delitto» o «crimine» non sono pertinenti per descrivere questi fatti) cui corrisponde un'assenza di intervento dei poteri pubblici di fronte questi atti. Le inciviltà interrogano pertanto le regole del vivere insieme negli spazi pubblici. Chi allora ha la competenza per definirle?

Non è il sindaco, garante del «buon ordine» sul piano locale, a detenere competenze in materia di normalizzazione dei comportamenti sulle strade pubbliche?

In Francia il sindaco non dispone di un'autorità gerarchicamente superiore alla Polizia nazionale; ciò nonostante dispone, dopo la legge del 1884, di poteri di polizia sul suo Comune¹². In materia di polizia amministrativa il sindaco è l'autorità competente per far rispettare «*le bon ordre, la sûreté, la sécurité, et la salubrité publiques*» sul territorio comunale, sotto il controllo del rappresentante dello Stato nel dipartimento¹³. La polizia del «*bon ordre*» riguarda il rispetto di norme di decenza e moralità, oltre che i raggruppamenti di persone. La polizia «*di sûreté*» e «*tranquillité publique*» si occupa degli atti più spontanei (risse, problemi di vicinato, rumore). Viene assicurata dalla polizia municipale o dalla Polizia nazionale secondo la natura giuridica dell'infrazione. La *polizia di sécurité* raggruppa la polizia della circolazione, prevenzione dei sinistri o organizzazione di soccorsi. La polizia di «*salubrité*» è legata all'igiene pubblica (punti vendita di alimentari, inquinamento) (Malochet, 2005: 54).

Il sindaco francese dispone di poteri esercitati per conto dello Stato all'interno di alcuni ambiti chiaramente definiti (codice stradale, codice rurale, codice della

sanità pubblica, etc.), ma sotto l'autorità del prefetto. In quanto *Officier de Police Judiciaire* (OPJ), egli è sotto il controllo del procuratore della Repubblica. Deve informare le autorità giudiziarie delle infrazioni di cui è a conoscenza e rispondere alle domande della giustizia. Le sue prerogative giudiziarie sono poco estese ma possono condurlo a constatare eventuali infrazioni alla legge penale, e a ricercarne gli autori. Egli può inoltre fare appello ai suoi agenti di polizia municipale – nel rispetto delle loro proprie competenze – come anche alla Polizia nazionale o alla *Gendarmerie* nazionale. Nella pratica, i magistrati hanno fatto ricorso pressochè esclusivamente agli OPJ della *Police d'Etat*.

Anche il sindaco italiano detiene alcune competenze in materia di ordine pubblico, in quanto rappresentante dello Stato. Egli è altresì dotato, come il sindaco francese, di funzioni di polizia giudiziaria. Infine, in caso di necessità, può adottare dei regolamenti, al fine di prevenire ed eliminare alcuni rischi che minaccino la salute degli abitanti o la salubrità pubblica. Il sindaco detiene alcune competenze in materia di polizia urbana e rurale, che si traducono in regolamenti diversi che riguardano la pulizia urbana, la circolazione, l'esercizio di attività rumorose, etc. (Ragonesi, 2002: 95).

Il sindaco può essere ugualmente costretto ad agire di fronte a un'urgenza determinata in realtà dalla politicizzazione mediatica del problema. La politicizzazione di un problema si basa su un doppio processo: la trasformazione di un fatto sociale in problema pubblico e l'assunzione di responsabilità in merito da parte di un'autorità pubblica (Lascoumes, Le Galès, 2007). Un fatto sociale diventa problema pubblico quando alcuni attori riescono a iscriverlo in un contesto pubblico, in cui diventa oggetto di controversia, ovvero di confronto tra le posizioni di diversi attori.

Il problema entra nella dimensione pubblica quando la soluzione ipotizzata dipende da un'autorità pubblica ed appare tanto più politico quanto più un'autorità pubblica lo iscrive nella sua agenda, in particolar modo quella elettorale. Il processo di politicizzazione termina con la sua stabilizzazione, ovvero quando interviene un accordo tra i gruppi concorrenti riguardo alle dimensioni del problema da prendere in considerazione. Lagroye così definisce questo processo di «politicizzazione»: «l'iscrizione di un problema sociale, medico, culturale, o anche “puramente tecnico” (dal punto di vista dei tecnici, s'intende), nella lista delle questioni trattate dalle istituzioni esplicitamente politiche» (Lagroye, 2003: 367), cosa che implica la sua riformulazione da parte delle istituzioni interessate.

Il grado di conflittualità e di mediatizzazione del processo di politicizzazione del problema, soprattutto se questo interviene in periodo elettorale, determina il collocamento del problema nella gerarchia degli obiettivi municipali. Quanto più la politicizzazione del problema appare conflittuale e mediatizzata, tanto più il problema ha delle possibilità di essere iscritto nell'agenda municipale. Se il processo di politicizzazione interviene in periodo di campagna elettorale, il problema ha delle probabilità ancora maggiori di trovarsi in testa alle priorità elettorali dei candidati, e poi delle priorità programmatiche del candidato eletto.

È proprio questo il caso a Bologna, a Modena e a Lione, dove la sicurezza costituisce una sfida elettorale. A Bologna, due prime pagine de “La Repubblica” sono consacrate al tema: «Crimine: tutti devono fare di più» (24 aprile 1999) e «Bartolini-Guazzaloca: la sfida è sulla sicurezza» (13 maggio 1999). A Modena le mobilitazioni cittadine sono sempre in corso e nel momento in cui si apre la campagna elettorale, la politicizzazione e la mediatizzazione del problema sono notevoli: nel gennaio del 1999, ad esempio, consiglieri municipali di Alleanza Nazionale (AN) e Forza Italia (FI) depositano in consiglio comunale una mozione per la creazione di un assessorato alla sicurezza¹⁴, che viene respinta a marzo¹⁵; il 15 gennaio, “La Gazzetta di Modena” inizia una campagna di pubblicazione di lettere di cittadini riguardanti il problema della sicurezza, che si estende fino al mese di febbraio. Anche a Lione, infine, il socialista Collomb non esita a fare della sicurezza il suo cavallo di battaglia elettorale, in una città da anni acquisita al centro destra. Sindaco del 9° *arrondissement* sotto il mandato di Barre, si è dovuto confrontare con la realtà dei problemi di sicurezza particolarmente nell’emblematico quartiere *La Duchère*.

In Francia la legittimità politica del sindaco poggia su tre pilastri (Le Bart, 2003: 23-41): la sua legittimità in quanto rappresentante locale dello Stato, la sua elezione a suffragio universale, che lo colloca in posizione di «monopolio simbolico» sul suo territorio, l’ostentazione di posizioni apolitiche, che gli ha permesso di costruirsi un ruolo di «gestore di prossimità», cui si è aggiunta una legittimità manageriale con l’avvento della figura del «sindaco-imprenditore». Uno dei vincoli del suo ruolo risiede nell’azione: deve agire in modo concreto e conformemente alle presunte attese dei suoi cittadini (Le Bart, 2003: 71). Se il sindaco percepisce nei suoi cittadini una domanda di sicurezza, può sentirsi forzato ad attivarsi su tale questione.

In terzo luogo, non si può comprendere il riappropriarsi del campo della sicurezza da parte del sindaco senza fare riferimento alla diversa gerarchizzazione dei problemi che operano i servizi dello Stato nei confronti della cittadinanza. Il trattamento di questi conflitti sull’uso degli spazi pubblici non costituisce una priorità dei servizi dello Stato (Prefettura e Polizia nazionale).

Il sociologo Monjardet (1996), in una sintesi di quindici anni di ricerca sull’istituzione di polizia¹⁶, individua una crisi della funzione sociale del mantenimento della tranquillità pubblica, che definisce «polizia urbana». L’autore suggerisce di intendere le istituzioni di polizia – quale che sia il regime politico considerato – a partire da tre funzioni che devono assolvere: la polizia d’ordine o polizia di sovranità (che consiste nell’assicurare la sicurezza dello Stato), la polizia criminale (che costituisce la polizia della società) e la polizia urbana, ovvero la polizia nella società (*Ibidem*, 1996: 271-282). La «polizia urbana» ha per missione il rispetto della pace pubblica, l’interposizione nei conflitti interpersonali, la regolamentazione dei flussi di circolazione, «riportare alla ragione chi l’ha smarrita», vale a dire una missione di regolamentazione dei conflitti interpersonali e di regolazione dei comportamenti sulle strade. Non si tratta di una polizia *sulla* società, né *della* società, ma di una polizia *nella*

società. Questa funzione sociale è svolta dalle forze dell'ordine statali, incaricate della *sicurezza pubblica*, ma anche da quelle locali (polizie municipali, *gardes champêtres*)¹⁷. Il sociologo mostra chiaramente che questa missione è lontana dal costituire una priorità dell'istituzione di polizia, il che contribuirebbe a spiegare perché il sindaco è sollecitato proprio in quanto intermediario tra la popolazione e i servizi dello Stato, la cui gerarchia delle priorità è diversa da quella dei cittadini.

Le interviste condotte ai rappresentanti dei servizi dello Stato nelle quattro città – e l'analisi delle interviste dagli stessi concesse alla stampa locale a Bologna e a Modena – rivelano chiaramente una diversa gerarchizzazione delle priorità d'intervento. A Bologna, ad esempio, i rappresentanti dello Stato sembrano minimizzare certi aspetti della situazione della metà degli anni '90. "La Repubblica", ad esempio, riporta le seguenti parole del prefetto di polizia Gianni durante un intervento di fronte ai consiglieri comunali nel 1997:

«A Bologna è praticamente assente la grande criminalità – ha spiegato il questore ai consiglieri. Esistono tre fenomeni evidenti: lo spaccio di droga, la prostituzione e l'immigrazione clandestina. Ma in misura fisiologica, contro i quali spesso ci sono limiti alla nostra azione. Sono fenomeni che non superano il livello di guardia tipici di ogni città e anzi qui inferiori alla media. Superiore alla media invece l'attenzione, la richiesta di sicurezza dei cittadini» (Aldo Gianni, Questore di Bologna, in "La Repubblica, edizione di Bologna", 15 maggio 1997).

Il prefetto di polizia valuta la gravità della situazione col parametro dell'infiltrazione mafiosa nel territorio. Il capo di gabinetto del prefetto, intervistato nel 2005, mette ugualmente al primo posto della gerarchia dei problemi il fenomeno mafioso.

«In questo momento potremmo dire che Bologna sicuramente non è un ambito territoriale caratterizzato da fenomeni criminosi, almeno per quanto che riguarda la grande illegalità, la Mafia, la Camorra. [...] Bologna è al centro di un ambito territoriale molto molto ricco, anche secondo standard di livello europeo e non solo italiano, ma dal punto di vista della prefettura, non ci sono problemi gravi relativamente al tessuto sociale: non c'è un'infiltrazione criminale, soprattutto rispetto al controllo del territorio, caratteristica tipica di queste manifestazioni criminali. Il problema è l'emergere di fenomeni illegali [...] soprattutto la presenza di nuove fasce di marginalità. Anche il problema degli immigrati non è di per se un fattore di problematicità, ma va inteso come condizione che alimenta la fascia sociale di maggiore problematicità; in pratica gli immigrati extracomunitari vanno ad alimentare quelle fasce sociali che sono più sensibili, più problematiche» (Capo di gabinetto del prefetto di Bologna, 6 maggio 2005).

Questa forma di relativizzazione del problema da parte dei servizi dello Stato si fonda su una diversa gerarchizzazione dei problemi, che dipende da tre fattori. In primo luogo, gli orientamenti indicati dalla gerarchia centrale (ordine pubblico, mafia e immigrazione per i prefetti italiani; ordine pubblico, violenze urbane e sicurezza sulle strade per i prefetti francesi). Secondariamente, la cultura di polizia, che privilegia le «*belles affaires*» alla piccola e media criminalità (Monjardet, 1996: 226-227). Terzo, i fattori cognitivi che determinano la percezione dei problemi da parte dei servizi dello Stato, diversi rispetto a quelli che contribuiscono alla problematizzazione operata dai cittadini: la loro conoscenza dei fatti deriva più dalle statistiche sulla criminalità che dall'esperienza personale come residenti.

In questo contesto, il Comune e il sindaco possono essere sollecitati in quanto intermediari tra polizia e popolazione, al fine di mobilitare i servizi dello Stato su problematiche definite localmente. Il caso di Modena è, a questo titolo, significativo. Il sindaco sollecita, per la prima volta, la firma di un protocollo d'intesa con il prefetto al fine di stabilire ufficialmente la cooperazione tra le due istituzioni nel trattamento dei problemi. Il ruolo di intermediario tra Stato e popolazione che svolge il sindaco in Francia e in Italia testimonia di una forma di relazioni polizia-popolazione distinta dal modello americano di *community policing*, dove la popolazione si pone come un'autorità rispetto alle attività della polizia, che è tenuta a renderle conto del suo operato (si veda ad esempio Skogan, Hartnett, 1997). Nei due paesi studiati le priorità dei servizi di polizia nazionale restano dettate dalla gerarchia centralizzata e lo sviluppo della responsabilità della polizia nei confronti della popolazione si basa sulla mediazione del sindaco. Le polizie municipali, che dipendono da sindaci eletti a suffragio universale diretto, appaiono al contrario più sensibili alle richieste della «comunità». Il coinvolgimento crescente delle collettività locali francesi e italiane nell'amministrazione della sicurezza costituisce dunque una forma di rinegoziazione del contratto sociale tra polizia e società, a cui partecipano sia la popolazione che i suoi rappresentanti eletti.

4. Conclusioni

La «domanda di sicurezza», poiché si fonda in modo del tutto particolare su fenomeni, illegali o meno, che intervengono nei luoghi collettivi e che interessano le regole del vivere insieme all'interno di questi spazi, si rivolge dunque allo Stato, responsabile del trattamento della criminalità, ma anche al Comune, il cui primo rappresentante da un lato detiene competenze in materia di tranquillità pubblica (ai sensi della normativa d'uso degli spazi pubblici), e dall'altro può giocare il ruolo di intercessore di questa domanda sociale nei confronti dei servizi dello Stato. La tesi della responsabilizzazione di nuovi attori da parte di uno Stato incapace, da solo, di far fronte alla domanda di sicurezza non è dunque sufficiente a spiegare l'ingresso dei Comuni nell'ambito della sicurezza: non è tanto lo Stato che invita i Comuni, quanto i cittadini mobilitati.

Le mobilitazioni sociali sui temi della sicurezza mettono in luce l'esistenza di nuovi antagonismi che attraversano le popolazioni urbane, al di là delle fratture tradizionali

in termini di sesso, età e categorie socioprofessionali: i *residenti* si oppongono agli *utilizzatori* nella definizione di regole appropriate d'uso degli spazi collettivi. *L'appartenenza al quartiere* diviene una nuova forma di solidarietà identitaria che, combinata a un "senso di deterioramento della qualità della vita quotidiana", si rivela capace di provocare l'azione collettiva nei confronti di categorie di popolazione giudicate indesiderabili. Così l'amministrazione della sicurezza, alla stregua di altri campi dell'azione pubblica, traduce sostanzialmente gli interessi difesi dagli attori più in grado di mobilitarsi. Nel caso che ci interessa, una frangia della popolazione – i residenti – cerca di difendere le regole d'uso degli spazi collettivi che considera legittime. Una categoria particolare intende quindi definire le norme che devono essere applicate all'insieme della popolazione.

Ma le norme del «vivere insieme» negli spazi collettivi non meritano di essere discusse pubblicamente e collettivamente da tutte le categorie di popolazione presenti su un determinato territorio? La questione delle modalità di produzione di un ordine locale appare qui come una sfida centrale per le politiche locali di sicurezza. Faure (2005: 19) sottolinea come in Francia lo Stato non sia il solo a emanare le regole generali del «vivere insieme». Le Galès (2003: 381-385) suggerisce che le città, essendo oggi più che mai luoghi di gestione del conflitto, di elaborazione del compromesso tra gruppi sociali, e infine luoghi di conflitti culturali, contribuiscono proprio per questo effettivamente alla regolamentazione delle società europee.

I Comuni giocano un ruolo fondamentale nella regolamentazione dell'antagonismo tra gruppi sociali per l'uso dei luoghi collettivi. Nell'amministrazione urbana della sicurezza, in altre parole, nella produzione del bene pubblico-sicurezza, la politica continua dunque a occupare un posto essenziale. I contorni delle politiche pubbliche elaborate e condotte dall'istituzione comunale ci forniscono così indicazioni sulle mediazioni effettuate tra le diverse categorie di popolazione che compongono la società locale. Per i Comuni, regolare i comportamenti nei luoghi collettivi significa produrre un ordine locale, e dunque gestire la complessificazione della società locale, definita come la «frammentazione crescente della società sulla base di diverse configurazioni di attori che possono prendere la forma di settori professionali, comunità culturali, religiose o politiche, che vanno a porre il problema della regolazione d'insieme del sistema politico» (Muller, 2005: 160). Più le città aspirano a uno sviluppo economico e culturale, più attirano flussi di popolazioni estremamente diversificate, la cui coabitazione nei luoghi collettivi rischia di generare dei conflitti.

Note

- ¹ La Polizia di Stato, i Carabinieri (l'equivalente della Gendarmerie) e la Guardia di Finanza (assimilabile alle douanes francesi).
- ² Il testo, redatto con i suggerimenti dei sindacati di polizia Siulp e Sap, è stato firmato dal Coordinamento dei comitati di cittadini, Ascom-Confcommercio, CNA, Confartigianato, Confesercenti, Fam, Licom, delle piccole e medie imprese e i sindacati Cgil, Cisl et Uil.
- ³ Centro di detenzione temporanea, oggi denominato Centro di identificazione ed espulsione (CIE) [n.d.t.].
- ⁴ Si tratta delle edizioni bolognesi de La Repubblica (centro sinistra), L'Unità (sinistra) e Il Resto del Carlino (centro destra).
- ⁵ Ricordiamo che, secondo gli statuti della municipalità di Bologna, una petizione deve riportare 300 firme (persone di più di 16 anni di età, elettori o semplici residenti, nazionali o stranieri) per essere considerata come tale. Più di 10.000 persone si sarebbero quindi rivolte alla municipalità per questioni riguardanti la sicurezza.
- ⁶ Chiara Sebastiani (2001: 104) distingueva già i «comitati di residenti di residenti in senso stretto» dai «comitati di residenti "politicizzati"».
- ⁷ Una traduzione italiana della denominazione del collettivo potrebbe essere «Basta vandalismo!» [n.d.t.].
- ⁸ «Lione Vecchia è bella, ma sporca»
- ⁹ Il quartiere conta una cinquantina tra bar, ristoranti, paninerie, ovvero un negozio su tre e più di uno ogni 30m. L'Association pour la mise en valeur du quartier du palais et alentour è allarmata da questa specializzazione del quartiere: le attività commerciali che chiudono vengono per lo più sostituite da questo tipo di attività ("Bulletin de l'UQND", novembre 1991).
- ¹⁰ Si veda "Libération", 18 novembre 2005. Il fatto è stato menzionato anche dal telegiornale di TF1.
- ¹¹ Information aux habitants. Un projet de « correspondants de nuit » à l'Arlequin del Quartiere Villeneuve-Village Olympique, 1997.
- ¹² I poteri di polizia del sindaco sono definiti dall'articolo 97 della legge del 5 aprile 1884, ripreso dall'articolo L2212 del Code Général des Collectivités Territoriales.
- ¹³ La legge del 1884 conferisce al sindaco il diritto di nominare il personale di polizia, ma è necessaria l'autorizzazione del prefetto e solo quest'ultimo dispone del potere di revocare gli agenti (Vogel, 1993: 42-43).
- ¹⁴ "La Gazzetta di Modena", 19 gennaio 1999.
- ¹⁵ "Il Resto del Carlino, edizione di Modena", 27 marzo 1999.
- ¹⁶ Il sociologo si basa su un'indagine rivolta alle reclute della Police nationale (école de

gardiens de la paix), cui sono stati sottoposti quattro questionari, rispettivamente alla fine di una settimana di scuola (gennaio 1992); nel settembre 1992; durante l'ultima settimana di scuola (dicembre 1992); e infine quando i poliziotti erano divenuti stagiaires (marzo-aprile 1994). Per maggiore precisione sulle fonti e le risorse utilizzate, si veda l'allegato metodologico (Monjardet, 1996: 297-301).

¹⁷ In Francia, una sorta di polizia municipale rurale [n.d.t.].

Riferimenti bibliografici

AMENDOLA G.

2003 *Ambiguità, varietà ed indeterminazione della domanda di sicurezza*, in G. Amendola (a cura di), *Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana*, vol. 1, Napoli, Liguori Editore, pp.1-50.

AMZERT M.

2001 *Les comités d'intérêts locaux de l'agglomération lyonnaise*, in "Les annales de la recherche urbaine", 89. pp. 70-78.

BARBAGLI M. (a cura di)

1999 *Egregio, Signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, Il Mulino.

2003 *Introduzione*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 9-45.

BARBAGLI M., GATTI U.

2005 *Prevenire la criminalità*, Bologna, Il Mulino.

BARBAGLI M., SARTORI L.

2004 *Law enforcement activities in Italy*, in "Journal of Modern Italian Studies", 9(2), pp. 161-185.

BERLIOZ G.

2004 *Identification et analyse des interventions qui contribuent à la tranquillité publique sur le quartier Villeneuve: positionnement, pertinence et cohérence d'ensemble*, Grenoble, Ville de Grenoble, Conseil Général de l'Isère, Préfecture de l'Isère (DDE).

CHIODI M.

1998 *Immigrazione, devianza e percezione di insicurezza: analisi del caso modenese (quartiere Crocetta)*, Tesi di laurea di Sociologia criminale, Bologna, Università degli Studi di Bologna.

COBB R.W., ELDER C.D.

1983 *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, 2 ed, Boston, Ally and Bacon.

COBB R.W., ROSS M.H.

1976 *Agenda-building as a comparative political process*, in "American Political Science Review", 70(1), pp.126-138.

COORDINAMENTO DEI COMITATI CITTADINI PER LA VIVIBILITÀ DEI QUARTIERI DI MODENA

2004 *Elogio critico per Giuliano Barbolini*, Modena.

- CRAWFORD A.
1997 *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Clarendon Press.
- DELLA PORTA D., ANDRETTA M.
2001 *Movimenti sociali e rappresentanza: i comitati spontanei dei cittadini a Firenze*, in "Rassegna italiana di sociologia", XLII (1), pp. 41-76.
- FAURE A.
2005 *Introduction générale. La "construction du sens" plus que jamais en débats*, in A. Faure, A.-C. Douillet (a cura di), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, pp. 9-24.
- FAVRE P.
1992 *L'émergence des problèmes dans le champ politique*, in P. Favre (a cura di), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Parigi, L'Harmattan, pp. 5-37.
- GARLAND D.
1996 *The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society*, in "British Journal of Criminology", 36(4), pp. 445-471.
2001 *The Culture of Control*, Chicago, University of Chicago Press. Trad. it. *La cultura del controllo* (2004), Milano, Il Saggiatore.
- GARRAUD P.
1990 *Politiques nationales: élaboration de l'agenda*, in "L'année sociologique", 40, pp. 17-41.
- KINGDON J.
2003 *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2 ed., New York, Harper Collins.
- LAGRANGE H.
2003 *Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis*, Parigi, Seuil.
- LAGROYE J.
2003 *Les processus de politisation*, in J. Lagroye (a cura di), *La politisation*, Parigi, Belin, pp.359-372.
- LAGROYE J., FRANÇOIS B., SAWICKI F. (a cura di)
2006 *Sociologie politique*, 5 ed., Parigi, Dalloz.
- LASCOUMES P., LE GALES P.
2007 *Sociologie de l'action publique*, Parigi, Armand Colin.
- LE BART C.
2003 *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.

- LE GALES P.
2003 *Le retour des villes européennes*, Parigi, Presses de Sciences Po.
- LEHMBRUCH G.
1984 *Concertation and the structure of corporatist networks*, in J.H. Goldthorpe (a cura di), *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon Press, pp. 60-80.
- MALOCHET V.
2005 *Les policiers municipaux. Les ambivalences d'une profession*, Tesi di dottorato in Sociologia, Bordeaux, Université Bordeaux II.
- MELOSSI D., SELMINI R.
2000 *Social conflicts and the microphysics of crime: the experience of the Emilia-Romagna Città sicure project*, in T. Hope, R. Sparks (a cura di), *Crime, risk and insecurity*, Londra-New York, Routledge, pp. 146-165.
- MONJARDET D.
1996 *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Parigi, La Découverte.
- MULLER P.
2005 *Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs*, "Revue Française de Science Politique", 55(1), pp. 155-187.
- MULLER P., SUREL Y.
1998 *L'analyse des politiques publiques*, Parigi, Montchrestien.
- PADIOLEAU J.-G. (a cura di)
1982 *L'Etat au concret*, Parigi, Presses Universitaires de France.
- PAVARINI M.
2005 *Il Governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna. Analisi di fattibilità*, Bologna, Comune di Bologna.
- PERRINEAU P.
2004 *L'état politique de la France et la crise de la représentation politique*, Parigi, Cevipof, in http://www.cevipof.msh-paris.fr/actu/elections/reg2004/pdf/0_perrineau01.pdf.
- PIAZZA G.
2004 *Le risorse dei comitati nei processi decisionali*, in D. Della Porta (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 137-170.
- POLETTI C.
2002 *Immigrazione, criminalità e comitati di cittadini: il caso modenese*, Tesi di laurea di Sociologia, Bologna, Università degli Studi di Bologna.

- RAGONESI V.
2002 *Manuale di diritto amministrativo*, 3 ed., Milano, Il Sole 24 Ore.
- REISS A.J.
1985 *Policing a City's Central District: the Oakland Story*, Washington, D.C, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- ROCHÉ S.
1998 *Sociologie politique de l'insécurité*, Parigi, Presses Universitaires de France.
2002 *Tolérance Zéro ? Incivilités et insécurité*, Parigi, Odile Jacob.
2004a *Préface à l'édition Quadrige. Délinquance et politique de sécurité: les évolutions*, in S. Roché (a cura di), *Sociologie politique de l'insécurité*, Parigi, Presses Universitaires de France, pp. IX-XXXI.
2004b *Sociologie politique de l'insécurité*, Parigi, Presses Universitaires de France, «Quadrige» Editore.
- SARTORI L.
2003 *Degrado e paura per la criminalità*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 489-524.
- SEBASTIANI C.
2001 *Comitati cittadini e spazi pubblici urbani*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", 1, pp. 77-114.
- SKOGAN W.
1990 *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American neighbourhoods*, New York, The Free Press
- SKOGAN W.G., HARTNETT S.M.
1997 *Community Policing Chicago Style*, New York-NY, Oxford University Press.
- VOGEL M.-T.
1993 *Les polices des villes entre local et national: l'administration des polices urbaines sous la IIIe République*, Tesi in Scienze Politiche, Grenoble, Université de Grenoble II.
- WEBER M.
1995 *Economie et Société. Les catégories de la sociologie*, 2 ed., Parigi, Pocket. Ediz. it. *Economia e società* (1999), Torino, Edizioni di Comunità.

L'economia della sicurezza privata

Tim Hope

University of Salford Manchester – UK

1. Introduzione

L'idea di “sicurezza” (*security*) continua a procurare qualche difficoltà ai criminologi, non ultimo perché uno dei suoi concetti chiave – la sicurezza privata – racchiude tutte le ambiguità che sono al centro di tale difficoltà. Molti dibattiti in ambito criminologico focalizzano l'attenzione su un elevato livello della “cultura” della sicurezza (Garland, 2001; Bauman, 2000), cercando spesso delle giustificazioni normative per il ruolo dello Stato quale unico garante della sicurezza, sia per i cittadini (sul lato interno) sia da un punto di vista internazionale. Per alcuni autori, in particolare Ian Loader e Neil Walter (2007), la sicurezza “privata” è un'illusione, un contraddittorio desiderio di un'inalienabile condizione di sicurezza (*safety*), che non può mai essere soddisfatto esclusivamente attraverso azioni private o parzialmente private, ma che ha significato, per non parlare della legittimità, soltanto in un senso fondamentalemente pubblico – ciò che gli autori chiamano una “solida” concezione di sicurezza (*safety*) pubblica. Di più, il perseguimento della “sicurezza privata”, che tenta di definire o giustificare la sicurezza (*safety*) dal punto di vista dell'individuo, non soltanto è destinato a fallire (in quanto una autentica sicurezza è indivisibile) ma rappresenta anche una follia nociva che va al cuore della legittimità dello Stato. È per questo che lo Stato è l'unico corpo istituzionale costituito in modo tale da garantire una sicurezza legittima e serve quale garante della democrazia per tutti. In questo senso, il perseguimento della propria sicurezza da parte dei privati cittadini è qualcosa di meno legittimo rispetto a quello dello Stato, presumibilmente perché si ritiene che esso includa motivi individualistici ed “egoistici”. Certamente, nelle democrazie liberali esiste una minima quota di interesse personale che potrebbe essere tollerata e sostenuta, ma nell'ottica di tali autori la sicurezza privata non deve essere legittimata al di fuori del campo d'azione dello Stato, che è depositario e custode di tutti i sentimenti collettivi.

Tuttavia, una spiacevole conseguenza di tali dubbi sulla costituzionalità politica della sicurezza è che il ruolo della sicurezza nell'ordinaria cultura della vita quotidiana dei privati cittadini – ciò che ho qui indicato come sicurezza privata – ha ricevuto un'attenzione minore di quella che merita. Tale sicurezza privata consiste in molto di più delle abitudini, delle pratiche e delle attività quotidiane dei privati cittadini – ossia, nelle parole di Bourdieu, del loro *habitus* della sicurezza privata – in quanto essa si ritrova nelle norme politico-costituzionali. Inoltre, anche quando si tiene conto di tale “più basso livello” di sicurezza, tuttavia rimane irrisolta l'ambiguità tra le questioni relative alla *offerta* di sicurezza da parte delle istituzioni e delle agenzie – ad esempio, la rivalità tra le agenzie della sicurezza privata e le forze pubbliche di

Traduzione dall'inglese di Stefania Crocitti

polizia – e le questioni relative alla natura della *domanda* di sicurezza privata da parte dei cittadini e delle organizzazioni nella società civile. Paradossalmente, nell’ottica delle ambizioni di alcuni scrittori contemporanei sulla sicurezza, una conseguenza ancor più negativa del trascurare il lato della domanda della sicurezza di basso livello è che anche l’indagine sulla natura sociale della sicurezza e le sue istituzioni non può avanzare, principalmente per il fallimento nell’analisi della *reciprocità* tra la domanda privata di sicurezza e l’offerta di beni e servizi pubblici. Questi ultimi sono quelli che chiameremo “beni di sicurezza intermedi”.

Ovviamente, le interazioni tra domanda e offerta di beni, le regole che disciplinano il loro scambio e il contesto istituzionale nel quale tali scambi hanno luogo è ciò che tipicamente è visto come un “mercato”. È importante sottolineare che un “mercato” è anche un’entità sociale, sebbene sia un’entità che coinvolge scambi reciproci tra privati cittadini, distinta dalle “interazioni pubbliche” che caratterizzano le relazioni tra i cittadini e lo Stato. In termini forse troppo semplicistici, le interazioni di mercato hanno luogo in un contesto di istituzioni sociali private mentre le interazioni tra cittadini e Stato avvengono all’interno di una struttura di istituzioni sociali pubbliche.

Nonostante tale differenza, gli scambi relativi alla sicurezza, sia che avvengano sui mercati o nei contesti politici, presentano alcuni aspetti simili. Uno di quelli più discussi riguarda l’idea che le azioni individuali siano conseguenza di una “scelta razionale”; idea che spesso viene interpretata in termini peggiorativi, nelle discussioni criminologiche sulle questioni normative, quale mero eufemismo per indicare l’egoismo (norma sociale non gradita). Tuttavia, se ammettiamo una definizione di “razionale” sufficientemente ampia da contenere il concetto che gli individui decidono se agire o meno in un determinato modo e valutano le loro decisioni prima, durante e dopo averle prese, allora sarebbe ragionevole assumere che gli individui valutino anche le loro scelte sulla sicurezza privata. Analogamente, sarebbe ragionevole ammettere che sebbene gli individui vogliano fare una scelta, essi sono di regola limitati nel farlo, come sottolineato da Karl Marx, “non in circostanze scelte da loro stessi”. Con questi due avvertimenti, l’affermazione che i privati cittadini fanno delle scelte razionali in merito alla sicurezza può non apparire così irragionevole.

Un ulteriore motivo per cui i criminologi spesso criticano il concetto di scelta razionale è che vedono quest’ultimo come un modo di scarso valore per sintetizzare la motivazione; modo che sostituisce una “solida” psicologia con una “debole” motivazione, ossia la massimizzazione del profitto. Analogamente, le motivazioni o le intenzioni *a priori* sono considerate importanti in quanto la loro comprensione permette di spiegarne le cause e le conseguenze. Sia che gli attori in questione siano individui, gruppi o Stati, la prospettiva e i valori che assumono *a priori* sono un fattore chiave per spiegare le conseguenze future. Questa impostazione fraintende però gli scopi e gli obiettivi di molte delle teorie della scelta razionale, che, in sostanza, non si riferiscono alle motivazioni delle azioni, ma a quelle delle conseguenze delle azioni: affermano cioè che la maggior parte delle azioni contribuisce e deriva da

interazioni o scambi con gli altri attori, o tra attori individuali ed il loro contesto collettivo. Pertanto, una concezione ristretta della motivazione *a priori* – come nel quadro della scelta razionale – serve principalmente quale strumento euristico per gli studi empirici sulle sue conseguenze. Gli orientamenti basati sulla scelta razionale, inoltre, sono deduttivi in quanto cercano di mantenere costanti le “motivazioni” varie e complesse. In alcune applicazioni della scelta razionale teorizzate in criminologia, questa strategia è adottata per esaminare le influenze esterne sul processo decisionale degli individui – per esempio, il ruolo che le opportunità ambientali e i costi hanno sulle decisioni degli autori di reato di compiere uno specifico atto criminale (Cornish, Clarke, 1986). Non è questa l'applicazione della scelta razionale che si intende qui adottare. Al contrario, l'approccio riguarda le *conseguenze collettive degli scambi individuali* – ad esempio, spiegare perché le decisioni individuali di consumare beni e servizi della sicurezza privata finiscano per determinare, *empiricamente*, un'ineguale distribuzione della sicurezza privata tra i diversi strati sociali (Hope, 2004). Una cosa importante che si deve trarre dalla letteratura generale, e che si intende applicare in questo articolo, è che il modello empirico delle conseguenze collettive derivate dall'azione degli individui che interagiscono insieme razionalmente non può dedursi semplicemente dalla conoscenza delle loro scelte razionali individuali. Il risultato collettivo non è la mera somma delle motivazioni individuali, ma piuttosto la conseguenza più complessa, e talora perversa, dell'interazione tra individui che operano insieme in maniera razionale. La comprensione dei risultati della razionalità collettiva non è deducibile soltanto dalla conoscenza della razionalità (o da altra motivazione) individuale, ma richiede che si tenga conto anche delle conseguenze delle interazioni individuali. Queste ultime sono spesso piene di cattiva comprensione e informazione e possono produrre involontarie conseguenze collettive, spesso impossibili da anticipare, prevenire o tanto meno spiegare da parte delle aprioristiche definizioni normative.

2. Troppa sicurezza?

Nel suo saggio intitolato “Troppa sicurezza?” Zedner (2003), ad esempio, giustamente mette in dubbio l'affermazione che la “sicurezza” sia un bene assoluto. Per fare ciò, l'autrice solleva sei “paradossi” sulla sicurezza nella società contemporanea. Sembra utile riproporli:

1) *La sicurezza persegue la riduzione del rischio ma presume l'esistenza della criminalità.* Al riguardo, nonostante il crescente sforzo dei Governi di garantire la sicurezza, la sicurezza assoluta da ogni tipo di rischio, compreso quello della criminalità, rimane una “chimera”, praticamente e moralmente impossibile da ottenere.

2) *L'espansione della sicurezza ha ampliato, non diminuito, lo Stato penale.*

«Anche se ci si sarebbe potuto aspettare che il perseguimento della sicurezza attraverso uno sforzo privato avrebbe reso possibile una corrispondente riduzione di quello dello Stato, esso è stato invece accompagnato da una espansione dello Stato penale mai vista prima» (*Ibidem*: 160), soprattutto perché lo Stato detiene il maggiore

strumento di protezione dei suoi cittadini tramite la forza coercitiva della legge e il sistema di giustizia penale.

3) *La sicurezza promette rassicurazione ma, di fatto, aumenta la preoccupazione.* Questa affermazione empirica allude da un lato alle varie fonti dei concetti di “paura della criminalità” e di “rischio”, scoperti attraverso le ricerche; dall’altro all’idea che una maggiore attenzione rivolta ai mezzi per ridurre il rischio – ad esempio, maggiori spese per la giustizia penale e più polizia - inevitabilmente aumenti l’attenzione sul rischio stesso.

4) *Si presume che la sicurezza sia un bene universale mentre, di fatto, essa presuppone l’esclusione sociale.* Su questo punto Zedner sembra fare riferimento al fatto che, nel cercare di ottenere sicurezza dalla criminalità, i privati cittadini vanno alla ricerca di sicurezza da ciò che loro percepiscono come i rischi del contatto con gli altri cittadini, cioè le persone che temono che possano arrecare loro un danno. Inoltre, dato che può essere difficile predire quali possano essere tali persone, è più prudente evitare o contenere in massa le categorie di persone “problematiche” o “sospette” – come ad esempio la categoria dei poveri al cui interno si pensa ci sia un numero elevato di “criminali”. A quel punto lo Stato può anche agire nell’interesse del cittadino rispettabile, ad esempio con un eccesso di polizia e controllando i comportamenti dei giovani negli spazi pubblici.

5) *La sicurezza promette libertà mentre di fatto erode le libertà civili.* Si tratta in sostanza del consueto dilemma su fino a che punto lo Stato dovrebbe restringere le libertà civili individuali allo scopo di limitare la libertà di chi commette atti devianti.

6) *Si presume che la sicurezza sia un bene pubblico ma il suo obiettivo è contrario alla “buona” società.* Nuovamente questo aspetto mette in evidenza le conseguenze che sulle libertà individuali e sui valori collettivi hanno il perseguimento della sicurezza da parte dei singoli (che eviteranno gli altri cittadini che rappresentano una minaccia) e da parte dello Stato (che punirà ed escluderà le persone pericolose) mentre una “buona società”, presumibilmente, non farebbe nessuna delle due cose.

Si ritiene che tali paradossi siano le descrizioni reali delle conseguenze sociali del perseguimento del fine della sicurezza. Tuttavia, il solo evidenziarne le “paradossali” conseguenze non è sufficiente per spiegare *come* tali conseguenze si verifichino – ossia quali contraddizioni o quale logica possano aver prodotto tali situazioni sociali paradossali. Si può obiettare che se non si comprende la logica che ha causato tali conseguenze, non si potrà essere in grado di risolverle. Nel costruire tali risultati sociali come “paradossi”, Zedner vuole mettere in luce l’*inconsistenza* tra le intenzioni presupposte – l’affermazione che procurare maggiore sicurezza produrrà una buona società – e le conseguenze – più sicurezza

non sembra produrre una buona società. Zedner (2003: 177) fa riferimento alla “razionalità economica” quale logica responsabile di tali paradossi:

Accettare che abbiamo percorso una strada verso la realizzazione di un mercato della sicurezza non ci obbliga, tuttavia, ad ammettere che la razionalità economica sia un criterio determinante per garantirla. Si può sostenere che per definire a pieno la sicurezza quale bene pubblico sia necessario spostarsi del tutto al di fuori dell’ambito della scelta individuale. Dobbiamo ricorrere a differenti risorse teoriche che meglio si adattino al compito di stabilire il significato sociale di beni pubblici e di fissare criteri appropriati per la loro distribuzione.

Sembra però altrettanto paradossale (o inconsistente) imputare allo “schema concettuale della scelta individuale” la responsabilità di rendere paradossale il significato sociale del bene pubblico, senza dimostrare, in primo luogo, come la scelta individuale abbia prodotto tali paradossi. Se si stanno cercando altri strumenti per determinare il significato sociale del bene pubblico, si deve, anzitutto, vedere come gli attuali significati sociali siano stati prodotti. Infatti, Zedner non riesce a stabilire il contributo che la “razionalità economica” realmente riveste nella diagnosi del fallimento dei beni pubblici. I “paradossi” che giustamente l’autrice identifica sono quelli che caratterizzano il fallimento nel creare e sostenere autentici beni pubblici – ossia beni quali un senso di sicurezza che non può essere sostituito con altri beni e dal quale ognuno, volente o nolente, trae beneficio. Non soltanto, come argomenta Zedner, l’obiettivo della scelta individuale ha eroso il bene pubblico della sicurezza ma lo ha fatto anche per le stesse ragioni, come infatti si può dedurre dalla logica della razionalità economica che, dopo tutto, è la stessa logica che aiuta a spiegare le conseguenze dello scopo della scelta individuale. Si può desiderare un’alternativa alla scelta individuale per ragioni normative ma non si può dire molto di più sui suoi fallimenti senza dedicarsi allo studio della sua logica. Paradossalmente, la razionalità economica non è, di per sé, una disciplina normativa perché se lo fosse avrebbe potuto prevedere anche il suo stesso fallimento normativo nel regno dei beni pubblici.

Si cercherà, pertanto, di delineare come alcuni dei ben noti problemi identificati nello studio della razionalità economica nei contesti della scelta pubblica possano essere applicati al problema di garantire il bene pubblico della sicurezza. Questa non è tuttavia una esposizione oggettiva, dato che uno degli interessi normativi che l’“ambito della scelta individuale” viola nel perseguire lo scopo collettivo della sicurezza privata è l’*equità* – un criterio di giustizia (distributiva). Gli autori che si occupano della sicurezza privata e utilizzano una delle diverse prospettive culturali tendono a vedere la relazione tra la “società di mercato” e il controllo del crimine principalmente come se la prima fosse un costume culturale dannoso che, ad esempio, enfatizza una pratica di individualismo possessivo o incoraggia un senso di ingiustizia e risentimento e che induce le persone a commettere reati. Questa interpretazione culturale dell’effetto del mercato è un modo di ragionare simile a quello definito “olismo” da Karl Popper (1945).

Ma senza voler contraddire questi approcci, si sottolinea, di nuovo, come tali autori non dimostrino cosa in particolare è criminogeno nella logica della società di mercato, se non la possibile motivazione dei criminali. Di conseguenza, potrebbe essere difficile confutare l'idea che non sia la diseguaglianza in sé (conseguenza inevitabile della logica della società di mercato) sbagliata, ma che ci sono alcune persone che sbagliano nel reagire ad essa; la "società di mercato" potrebbe essere la "buona società", se non ci fossero "cattive persone" che persistono nel crimine. Quindi, è necessario anzitutto identificare la natura del bene pubblico in questione, e definire i criteri normativi adatti a giudicare non soltanto il suo significato sociale ma anche la sua distribuzione. A questo proposito, non è sufficiente dichiararsi "contrari" alla sicurezza privata, solo perché potrebbe aggravare un senso di ingiustizia nelle menti dei potenziali delinquenti o di iniquità in quelle delle potenziali vittime. Al contrario, è necessario analizzare la "sicurezza privata" come un prodotto della società di mercato nei suoi stessi termini, per potersi spiegare in particolare il paradosso individuato da Zedner (2003): perché l'obiettivo della sicurezza privata non è in grado di procurare una sicurezza privata per tutti?

3. Sicurezza, tutela ed equità

La sicurezza è un "bene" di cui, fondamentalmente, gli individui fanno esperienza in maniera privata (cioè soggettivamente). Ovviamente essa è anche chiaramente un concetto sociale che deriva dall'essere membro di una società. Ad esempio, in ogni società che valorizza la libertà dei suoi membri di possedere e godere della proprietà privata e di dedicarsi ai propri legittimi scopi senza ostacoli o impedimenti, la sicurezza privata può essere definita come un diritto di cittadinanza che rispecchia un bisogno umano; in quanto tale, essa diventa parte del *welfare* di quella società (Hope, 2000). Come per gli altri benefici, il ruolo dello Stato è di garantire il diritto di ogni cittadino di prendere parte ai servizi del *welfare*. Si potrebbe denominare tale servizio che lo Stato procura nel soddisfare le aspettative dei suoi cittadini relative al diritto della sicurezza privata come tutela (*guardianship*).

Anche se il concetto di sicurezza di Loader e Walker (2007) riconosce un aspetto del "sociale" – quello per cui la sicurezza ha senso soltanto quale bene prodotto e sostenuto collettivamente – esso trascura invece l'altro aspetto "sociale" della sicurezza, o meglio la natura intrinsecamente sociale della *insicurezza privata* (il contrario della sicurezza privata). Dal punto di vista di ciascun membro della società, la minaccia al bene della sicurezza privata nella vita di ogni giorno non arriva dalle azioni di forze naturali sovraumane o aliene, ma dalle azioni di alcuni individui che pretendono gli stessi diritti di cittadinanza all'interno della stessa società. I cittadini, pertanto, potranno ragionevolmente attendersi che quelle azioni in grado di soddisfare l'esigenza di tutela del loro diritto a possedere e godere della proprietà privata siano, in un modo o nell'altro, anche in grado di prevenire o dissuadere gli altri dal violare tale diritto. In quanto tale, la sicurezza privata è più un tipo di *bene di scambio* che emerge o scompare nelle relazioni reciproche tra cittadini. Per Loader e Walker, la dimensione più importante nelle transazioni relative alla sicurezza è

quella verticale – le relazioni costituzionali tra ogni singolo cittadino e lo Stato, in cui si costruiscono i diritti e i doveri di sicurezza. In sostanza, dunque, tali autori si riferiscono al ruolo di tutela dello Stato e alla sottomissione dei cittadini ad essa. Per i privati cittadini, tuttavia, c'è anche una più immediata transazione nella quale essi possono immaginare la loro sicurezza privata: lo scambio che gli individui hanno con gli altri cittadini, in particolare rispetto alla fiducia nel fatto che le loro libertà e i loro diritti di privacy non saranno violati.

I risultati delle indagini di vittimizzazione solitamente dimostrano che la maggior parte dei reati ufficialmente registrati viene denunciata (attraverso le forze di polizia) da privati cittadini, generalmente direttamente coinvolti quali vittime. Analogamente, la maggior parte di “incidenti” nei quali si trova coinvolta la polizia avviene in risposta a chiamate da parte della collettività. Pertanto, sono i cittadini stessi che invocano le autorità per far fronte alla criminalità e ai disordini di cui fanno esperienza nella loro vita quotidiana. Senza la richiesta dei cittadini, le autorità potrebbero fare relativamente poco, anche nell'obbedienza da parte dei cittadini, in quanto lo Stato conosce gli scambi criminali molto meno delle parti coinvolte (vittima e autore di reato). Sappiamo inoltre dalle indagini di vittimizzazione che non tutti gli episodi di vittimizzazione (e talvolta solo una parte di essi) che le persone subiscono direttamente vengono denunciati. I cittadini scelgono anche di fare cose diverse dal chiamare la polizia, sia per reagire alla vittimizzazione (dall'estremo della rassegnazione a quello della ritorsione diretta) che per evitare di subire reati (attraverso l'acquisto di prodotti e servizi della sicurezza privata). Quindi, senza offesa per Zedner (2003), la domanda di protezione pubblica è giustamente collocata sin dall'inizio esattamente all'interno dello “schema concettuale della scelta individuale”. Le vittime possono scegliere di reagire, tollerare od opporre resistenza alla criminalità in modi diversi dall'invocare la protezione pubblica. Anche se lo Stato volesse procurare risposte di tutela su altre basi normative, troverebbe difficile nelle attuali circostanze addurre una valida giustificazione delle stesse, e tanto meno convincere i cittadini ad accettare i suoi servizi di protezione, che si riferiscono più a risposte “reattive” da parte della polizia che ad una tutela “proattiva” di prevenzione del crimine.

4. La tutela “platonica” assoluta

Si può sostenere che il “bene” della sicurezza privata non possa essere distribuito attraverso meccanismi simili a quelli che si applicano ai beni di mercato – cioè quelli che esprimono il (relativamente) libero esercizio della scelta individuale – senza influire negativamente sui diritti, in particolare sulla loro equa distribuzione (Loader, Walker, 2007). Questa argomentazione ha però due aspetti: il primo è strettamente normativo; il secondo potrebbe esserlo, ma ciò dipende dalle conseguenze sostanziali dei modi in cui sono organizzate in particolare le istituzioni (Hope, 2000). L'argomentazione normativa consiste nel fatto che lo stesso significato sociale del diritto a possedere e godere di mezzi di proprietà privata sarebbe vanificato laddove lo Stato (quale legittimo garante del bene) sanzionasse lo scambio o l'appropriazione della proprietà privata

senza il consenso del suo legittimo proprietario. Una società equa è pertanto quella che proibisce (cioè “blocca”) questi scambi e l’uso del potere – sotto forma di denaro, frode o costrizione – per la realizzazione di simili scambi (cfr. Walzer, 1983). Ogni membro della società, in virtù della sua appartenenza al gruppo, ha il diritto di godere di tali diritti di proprietà, e nessun altro membro ha il diritto di sottrarli attraverso l’esercizio di un potere. Scopo della giustizia è quindi quello di proteggere il dominio dei cittadini sulla propria persona e le proprie proprietà e di prevenire quello degli altri. Poiché il diritto alla sicurezza della legittima proprietà privata protegge l’individuo dagli altri, e poiché ogni membro della società possiede tale diritto, il bene è un bene collettivo – esso è parte di quei diritti e beni di cui i cittadini godono in comune. In questo senso, il bene-“diritto della sicurezza privata” è un bene collettivo della cittadinanza; né l’intero bene né parti di esso possono essere messi all’asta o altrimenti divisi senza minare le basi della stessa cittadinanza (Walzer, 1983).

Il valore connesso alla sicurezza privata è quindi quello di una norma sociale, un patto collettivo che consiste nel rispettare l’inalienabilità della vita privata individuale, in particolare nel far sì che la vita privata – compreso il diritto di godere della proprietà e della libertà – non venga violata da altre parti, siano esse gli altri cittadini o lo Stato. È ruolo legittimo dello Stato democratico sostenere e supportare tale norma collettiva, attraverso le sue leggi, i suoi regolamenti ed i suoi apparati, compresi il governo locale e le forze pubbliche di polizia. In generale, potremmo definire questa tutela come *protezione platonica*. Nella sua forma ideale, possiamo immaginare una situazione di adesione universale alla norma, tale per cui non v’è necessità dell’esercizio della coercizione dal parte degli apparati statali. In questo senso, non c’è equilibrio tra la domanda e l’offerta di “protezione platonica” – essa rappresenta un valore assoluto e inalienabile della vita privata, che si ottiene con l’assoluta rimozione di ogni rischio o minaccia a tale inalienabilità. Tale minaccia va quindi idealmente intesa come una mera possibilità eccezionale e casuale, di cui il cittadino può fare esperienza accidentalmente. Nonostante la sua assolutezza, la “protezione platonica” ha anche un significato distributivo.

4.1. Tutela protettiva

Abbiamo detto che il secondo aspetto della questione riguardava la relazione tra il principio di garantire ai cittadini il bene della sicurezza privata e la particolare organizzazione istituzionale, *effettivamente esistente*, incaricata di distribuirlo e garantirlo. Anche se la legittimazione dello Stato deriva dalla garanzia che le violazioni dei diritti individuali siano sanzionate, non è altrettanto certo che esso sia in grado di garantire il bene della sicurezza in concreto, né che possa prevenire che simili violazioni accadano, certamente non senza i costi cui alludono i paradossi di Zedner (2003). Anche quando il significato del bene sociale sia stato definito, deve essere possibile capire come e attraverso quali criteri lo si possa distribuire in maniera equa, comprendendone cioè le implicazioni normative (Walzer, 1983); non c’è niente di intrinseco al significato del bene che espliciti in modo univoco come e attraverso quali mezzi esso *possa* essere praticamente distribuito – cioè come modellare le istituzioni

idonee a rappresentare ed applicare le norme sociali. Nel caso della sicurezza privata, come nel caso di molti altri beni sociali, diventa un impegno *politico* di progettazione e regolamentazione delle specifiche istituzioni. Anche se il significato intrinseco del bene pubblico della sicurezza privata è illimitato ed indivisibile, le varie *risorse istituzionali* disponibili per distribuire il bene sono, di per se stesse, scarse e finite, e collegate ai bisogni espressi. Pertanto, come fa notare Walzer (1983: 67):

«...potremmo garantire una sicurezza assoluta, eliminare ogni fonte di violenza – esclusa la violenza domestica – se ponessimo un lampione ogni dieci iarde (10 metri) e disponessimo un poliziotto ogni trenta iarde (30 metri) lungo la città. Ma tutto questo sarebbe molto costoso, e quindi ci accontentiamo di qualcosa di meno. Quanto meno può essere deciso solo politicamente».

I cittadini, pertanto, si aspettano di ricevere una *tutela protettiva* per loro stessi, le persone a loro carico e la loro proprietà. Questa aspettativa non è soltanto rivolta allo Stato, ma è anche una aspettativa normativa che i singoli cittadini rivolgono a loro stessi, se sentono di doverlo fare. Attraverso azioni individuali, essi cercano di salvaguardare l'inalienabilità della loro sicurezza privata, a fronte della percezione che altri cittadini abbiano interesse a violarla. Mentre la domanda della "protezione platonica" non soltanto è assoluta ma è probabile che sia simile in tutte le classi e i contesti sociali – in quanto tale, sembrerebbe assumere il significato di un diritto universale di cittadinanza – la domanda di "tutela protettiva", invece, è essenzialmente in sviluppo: le persone cesseranno di aspettarsi di più quando le loro esigenze saranno soddisfatte.

La domanda di "tutela protettiva" è relativa per due aspetti: innanzitutto perché è legata ai bisogni – coloro che si considerano meno a rischio dovrebbero aspettarsi meno protezione di coloro più a rischio; in secondo luogo, relativa perché *posizionale*. A differenza della sicurezza assoluta ("platonica"), le persone possono *percepire* la loro mancanza di tutela dal rischio della criminalità (anche se quest'ultimo è esagerato) confrontando la propria posizione sociale con alcuni punti di riferimento. I punti di riferimento comparativi possono essere i più svariati, dal loro passato ("le strade erano più sicure quando ero bambino"), alle altre condizioni sociali nelle quali loro stessi si sono trovati ("il nostro quartiere in periferia è più sicuro di quello nel centro della città") o alla percezione di una fonte di pericolo virtuale ("se vivessimo in questo quartiere centrale subiremmo più furti in casa perché noi sappiamo [sic] che molti criminali vivono qui").

4.2. "Sicurezza platonica" contro "sicurezza protettiva"

Il duplice significato della sicurezza privata – quale norma sociale ("platonica") e quale bene-sicurezza ("protettiva") – è tuttavia fonte di notevoli problemi politici. Anzitutto, non si tratta di entità paragonabili: mentre la "sicurezza platonica" è un valore assoluto ed essenzialmente intangibile, la "sicurezza protettiva" è un valore percettivo ed essenzialmente tangibile (perché riferito a oggetti percepiti nella vita quotidiana, non importa se tali percezioni siano o meno accurate o perfino "reali").

Tuttavia, dato che in entrambi i concetti è compreso il significato quotidiano della sicurezza privata, essi nella pratica si confondono. Pertanto, è probabile che la maggior parte delle persone (non esperta in materia di rischio della criminalità), quando considera la propria sicurezza, attraverso (necessariamente) la propria esperienza di vita quotidiana, percepisca la presenza (o più spesso l'assenza) della "sicurezza platonica", anche se il senso di sicurezza personale è in gran parte percepito in termini relativi o posizionali. È quindi probabile che le persone confondano il loro bisogno di "tutela protettiva" con quello di "protezione platonica". Non sorprende inoltre che, in una democrazia, i governi eletti ed i loro organi (in particolare le polizie pubbliche) in maniera simbiotica rivendichino uno scopo "platonico" nei loro provvedimenti sui beni di sicurezza attuali e perciò "protettivi". Pertanto, si considera la fornitura attuale di "sicurezza protettiva" come se fosse, invece, l'ideale della "sicurezza platonica" ad essere offerto.

Un simile scambio conduce a due problemi politici nell'offerta della sicurezza privata. Primo, di fronte ad elevati tassi di criminalità, il problema politico per i governi è stato quello di assicurare, con ogni mezzo, un livello di sicurezza protettiva sufficiente per incontrare almeno un livello minimo di bisogno (e domanda) del bene collettivo. Tuttavia, l'evidente ineguaglianza dei bisogni – se misurata attraverso il rischio della criminalità – pone qualche problema al progetto di mantenere la fornitura pubblica di sicurezza privata, specialmente attraverso la crescita nel numero totale di "strumenti per la sicurezza" intermedi e da procurarsi privatamente. Non è tanto la disuguaglianza nella distribuzione del rischio in sé a creare un problema per la giustizia sociale, quanto il fatto che i beni disponibili per "porre rimedio al rischio" (cioè i beni di sicurezza protettiva) non sono distribuiti in base alla necessità, ma in base ad altri criteri (quali il reddito e la ricchezza), che regolano la loro fornitura indipendentemente dal modo in cui il significato stesso del bene implica che lo stesso dovrebbe essere distribuito (Walzer, 1983). Potremmo dunque essere molto più equi nella distribuzione del bene collettivo della sicurezza privata di quanto non lo siamo nella distribuzione della ricchezza privata. Diventa quindi ingiusto consentire che la ripartizione della ricchezza determini la distribuzione della sicurezza – la disparità che tolleriamo in un ambito diventa intollerabile quando diventa il criterio per la distribuzione di una diversa, separata e più equa sfera. Non è tanto che la "mercificazione" dei beni della sicurezza intermedia sia in sé iniqua e che il consumo feticista e privato corrompa la natura del bene pubblico; l'ingiustizia risiede piuttosto nelle conseguenze di tale mercificazione: la disponibilità degli strumenti che consentono la mercificazione (ad esempio il valore in denaro) per chi dispone di un ampio capitale, provoca distorsioni nei criteri in base ai quali il bene dovrebbe, altrimenti, essere distribuito.

Fronteggiare l'ineguaglianza nella distribuzione della sicurezza privata, non va nella direzione della redistribuzione dell'insicurezza – non è possibile immaginare che i membri di una società basata sull'obiettivo dell'interesse individuale accettino che una simile redistribuzione del rischio abbia luogo – ma piuttosto nella salvaguardia

dell'autonomia di criteri equi per la distribuzione della sicurezza privata. Parafrasando il principio della giustizia distributiva di Walzer (1983: 20): «la sicurezza privata non dovrebbe essere negata a quanti non possiedono altri beni – quali ad esempio la ricchezza – soltanto perché essi non possiedono la ricchezza e senza tenere conto del modo in cui noi pensiamo che la sicurezza privata dovrebbe essere distribuita».

Probabilmente, questo principio potrebbe contribuire a quella giustificazione normativa della sicurezza cercata da Zedner (2003). Eppure l'evidenza empirica relativa alla notevole disuguaglianza nell'insicurezza privata suggerisce che l'equità non fa parte dell'attuale struttura sociale delle norme (Hope, 2004). Possiamo, pertanto, aggiungere un altro paradosso (riformulato) alla lista di Zedner (2003): «la sicurezza dovrebbe essere distribuita giustamente ed equamente nella società, tuttavia questi principi sono contraddetti dall'ineguaglianza della sua distribuzione reale».

5. Fornire sicurezza protettiva

Si può pensare che i cittadini si aspettino di ottenere sicurezza e protezione nella loro vita quotidiana principalmente in quattro modi:

- 1) da parte dello Stato, soprattutto attraverso i servizi delle forze dell'ordine che hanno poteri/doveri di intervento. Ad esempio, l'effetto deterrente della presenza della polizia nell'ambiente residenziale, rafforzato dall'effetto di deterrenza generale della legge, è disponibile per ogni cittadino, è finanziato attraverso le tasse e nessun tipo o classe di cittadini ne è escluso. È dunque un *bene pubblico*, sia in senso normativo (Loader, Walker, 2007) sia in un senso più tecnico. Si tratta infatti di un “bene” dalla cui fruizione nessun cittadino può essere escluso; né per il quale, in linea di principio, la fruizione da parte di un cittadino priva quella degli altri – dovendo essere disponibile in modo uguale per tutti i cittadini dello Stato. Le forze pubbliche di polizia, quindi, offrono una *tutela pubblica* alle persone e alle proprietà dei cittadini, nei loro contesti;
- 2) privatamente, attraverso ogni atto che ciascun cittadino è libero di compiere in modo legittimo – ossia nel rispetto della legge. Tali strumenti privati – le serrature delle porte, per fare un esempio – possono essere comprati dagli acquirenti ad *esclusivo beneficio* della propria famiglia. Sono, quindi, beni della *sicurezza privata*;
- 3) come *norma sociale*, cioè l'aspettativa condivisa che i vicini, i residenti e i visitatori occasionali di un quartiere si atterrano a determinati standard e norme di comportamento che non costituiscono una minaccia per il benessere personale e della proprietà dei residenti. Queste norme comprendono sia l'aspettativa in termini di condotta da parte di chi “fruisce” del quartiere (residenti ed estranei), sia quella in termini di risposta alle azioni altrui, comprese le reazioni legali (come le chiamate alla polizia) e quelle che sfumano in attività extra-legali (minacce ed intimidazioni incluse). Anche le norme sociali sono, quindi, dei *beni collettivi* condivisi tra i membri del gruppo al quale appartengono, fino ad includere l'intera società;
- 4) attraverso *attività extra-legali*. In questo caso i residenti, da soli o uniti ad altri, potrebbero voler farsi giustizia da sé, ad esempio attraverso ritorsioni (o minacce di ritorsione) in caso di vittimizzazione, o con la detenzione e/o l'uso illegittimo di armi, oppure attraverso l'impegno in diverse attività intimidatorie collettive di

controllo, tra cui le “ronde” (*patrolling*) e le azioni di “vigilante” preventive. Secondo Black (1983), tali forme di “auto-aiuto” sorgono in assenza di un contesto legale di legittimazione o in deficit di capacità di attuare le leggi, ad esempio, nelle società pre-legali. Strumenti extra-legali per ottenere la sicurezza, quindi, possono nascere dove la legittimità dello Stato viene contestata o è fallita oppure nei luoghi in cui la capacità dello Stato di far rispettare la legge si è deteriorata, come per esempio nei quartieri “socialmente marginalizzati”. Tali beni, quindi, sono beni di “protezione privata extra-legale”. Anche se compiuti insieme ad altri, essi rimangono privati nel senso che utilizzano delle risorse che non sono formalmente disponibili per tutti.

Data la crescente richiesta di sicurezza, il principale problema politico che ne è emerso è stato come procurare un equilibrio ideale tra queste quattro opzioni massimizzando la fornitura di sicurezza comunitaria. Nessuna soluzione soddisfacente si è finora ottenuta, soprattutto a causa della natura dell’ “economia” all’interno della quale esistono la domanda e l’offerta di sicurezza.

6. L’economia posizionale della sicurezza privata

La concezione tradizionale della distribuzione della sicurezza protettiva al pubblico si basava sulla presenza visibile delle forze di polizia nei quartieri residenziali. Tuttavia, una simile scelta non soltanto è molto costosa, ma non è chiaro “quanta sicurezza” possa distribuire (o non distribuirne per nulla) e con quale impatto sulle risorse di polizia. Il problema di prendere una decisione sull’*optimum* politico sta nel fatto che la disponibilità di polizia pubblica (tutela) è, inevitabilmente, scarsa e richiede risorse ed investimenti per la sua produzione. Inoltre, maggiore è la richiesta e più è “congestionata” l’offerta, in quanto il sentimento di sicurezza percepito a livello privato che si cerca di soddisfare tramite la protezione pubblica è simile ad un “bene posizionale” (Hirsch, 1977) – qualcosa che è scarso, che diminuisce all’aumentare della domanda e per il quale la crescente offerta (attraverso l’innovazione sociale o i cambiamenti culturali) è lenta. La sicurezza avvertita a livello privato è un bene *posizionale* in quanto perde il suo valore in caso di intromissioni da parte di altri soggetti – l’immagine più ovvia è quella di quando altre persone possono *violare* la proprietà (ossia il privato domicilio) che il legittimo proprietario possiede in via esclusiva per il proprio godimento. Se qualcuno può facilmente violare la proprietà privata, quest’ultima ovviamente non è più privata e coloro i quali una volta avevano il diritto esclusivo di goderne non occupano più la posizione (ossia il possesso di quella proprietà) che prima avevano e, pertanto, tale pozione perde il suo valore. Laddove l’offerta di beni posizionali non riesce ad andare al passo con la richiesta degli stessi beni – quale può essere, ad esempio, il desiderio di risiedere in un quartiere con basse possibilità di violazione della proprietà privata (attraverso i furti in abitazione) – i destinatari finiscono per esercitare una notevole pressione sui meccanismi distributivi dell’economia posizionale (Hirsch, 1977); in questo caso il problema è soprattutto quanta sicurezza può essere distribuita per restaurare il valore della sicurezza posizionale delle abitazioni e del quartiere:

«mano a mano che il livello del consumo medio aumenta, una quota crescente di consumo assume un aspetto al tempo stesso sociale ed individuale. [La soddisfazione]

dipende dall'aumentare delle misure non soltanto in base al consumo [individuale] ma anche in base a quello degli altri» (*Ibidem*: 2)

L'aperta campagna, le periferie amene, il lavoro o l'arte, e così via, hanno principalmente un valore posizionale, non soltanto perché la loro offerta è finita, ma anche perché hanno valore in quanto le altre persone li desiderano almeno quanto chi li possiede. Appunto perché tali, essi sono fondamentalmente dei *beni sociali*. In questo senso, maggiore è la domanda di sicurezza privata e più *congestionata* diventa l'offerta. Ad esempio, l'offerta di servizi di protezione della proprietà, assicurata dalla polizia pubblica, è destinata a non soddisfare la richiesta in aumento (attraverso le chiamate alla polizia), soprattutto se le risorse di polizia non possono essere aumentate senza limiti e devono essere comunque garantite su base universale. Si verifica quindi una congestione dell'offerta, così riducendo anche la qualità della polizia pubblica per ogni individuo, mentre la richiesta complessiva del bene della polizia pubblica aumenta. Di conseguenza, il costo di un controllo di polizia su richiesta aumenta proprio nel momento in cui la sua efficacia diminuisce, dovendo la polizia pubblica assorbire i costi della congestione (cfr. Bayley, 1994).

In conclusione, la distribuzione della criminalità all'interno della società sembra essere il risultato di un gioco strategico e posizionale tra i ricchi ed i poveri – portatori di interessi diametralmente opposti: l'interesse dei poveri a procurarsi la sicurezza dei cittadini ricchi è contrastata dai ricchi, i cui interessi consistono, invece, nel mantenere i poveri lontani da loro (Hope, 2004). La logica dell'economia posizionale sostiene la prospettiva dei ricchi – dopo tutto, sono i ricchi ad essere maggiormente capaci di agire più efficientemente in tale economia. La sicurezza dei cittadini più ricchi, cui potrebbero aspirare i poveri, è pertanto del tutto illusoria – o almeno a somma zero. Se l'esclusività privata è un bene di sicurezza, essa ottiene il suo scopo in modo posizionale. Se, al contrario, tale esclusività è condivisa in modo troppo ampio, essa perde completamente il suo valore, non soltanto per i ricchi ma anche per i poveri; soprattutto se la base dell'esclusività è definita attraverso la “alterità” dei poveri visti come una categoria di potenziali criminali.

Riferimenti bibliografici

- BAYLEY D.
1994 *Police for the Future*, New York, Oxford University Press.
- BAUMAN Z.
2000 *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity. Trad. it. *Modernità liquida* (2002), Roma, Editori Laterza.
- BLACK D.
1983 *Crime as Social Control*, in "American Sociological Review", 48(1), pp. 34-45.
- CORNISH D.B., CLARKE R.V. (a cura di)
1986 *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*, Secaucus NJ, USA, Springer-Verlag.
- GARLAND D.
2001 *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press. Trad. it. *La cultura del controllo* (2004), Milano, Il Saggiatore.
- HIRSCH F.
1977 *Social Limits to Growth*, Londra, Routledge & K.P.
- HOPE T.
2000 *Inequality and the clubbing of private security*, in T. Hope, R. Sparks (a cura di), *Crime, Risk and Insecurity*, Londra, Routledge.
2004 *Varieties of Community Safety (Private Security And Crime Victimization In Risk Society)*, Paper presentato alla conferenza "Per Una Società Più Sicura: il contributo conoscitivo dell'informazione statistica", ISTAT, Roma, Italia 3-5 Dicembre 2003, consultabile su <http://www.istat.it/istat/eventi/perunasocieta/relazioni.htm>
- LOADER I., WALKER N.
2007 *Civilizing Security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- POPPER K.
1945 *The Open Society and its Enemies*, Londra, Routledge and Kegan Paul.
- WALZER M.
1983 *Spheres of justice a defence of pluralism and equality*, Oxford, Robertson.
- ZEDNER L.
2003 *Too much security?* in "International Journal of the Sociology of Law", 31, pp.155-184.

Controllo del disordine ed esigenze della comunità. “Rivisitazione” della teoria delle “finestre rotte”

Bas van Stokkom

Radboud University of Nijmegen - the Netherlands

1. Introduzione

Dalle indagini della polizia olandese risulta che i cittadini considerano la presenza di “ubriachi per strada” ed i “disordini legati alla droga” una minaccia più seria rispetto ai “reati violenti”. Alla domanda su quali situazioni causano maggior senso di insicurezza la risposta più frequente è: i “luoghi di *loitering* giovanile” [N.d.t.: *Loitering* o *hang around* si riferiscono, letteralmente, al “bighellonare”]. La stessa cosa emerge anche nelle indagini sulla criminalità inglesi (Wood, 2004). Apparentemente, quindi, i cittadini – in determinate circostanze e in particolari condizioni – sono più sensibili alle inciviltà e al disordine che non alla criminalità (Innes, 2004). Anche i cittadini olandesi credono infatti che la polizia dovrebbe combattere i problemi legati al disordine in modo più efficace; la polizia dovrebbe cioè essere più presente e visibile all’interno dei quartieri (Elffers, De Jong, 2004).

Come interpretare questi dati? Teorici quali Skogan (1990) e Roché (2002) fanno notare come l’accumularsi di problemi legati al disordine – quali l’ubriachezza in pubblico, il bighellonare e l’interruzione scolastica – dia l’impressione che la comunità locale manchi di condivisione delle regole morali e che non si possa avere fiducia nei vicini. Episodi di disordine occasionali non danno grande fastidio né sono percepite come moralmente inaccettabili, ma è la loro elevata frequenza a renderle problematiche. Tali contesti di disordine possono portare a temere lo sgretolamento dell’intero sistema sociale.

Se il senso di insicurezza è così correlato con il disordine nei quartieri, tale fenomeno necessariamente influisce sulle attività di polizia e sulle politiche locali di sicurezza. In Olanda, mentre i furti (anche in appartamento) da molti anni sono in calo, gli atti vandalici sono in aumento (Wittebrood, Nieuwbeerta, 2006). Alcuni problemi legati al disordine, quali i ripetuti comportamenti antisociali, sono al centro dell’interesse pubblico. Per questi ed altri motivi, le polizie delle grandi città olandesi cercano di aumentare la sicurezza e la qualità della vita, in particolar modo nei quartieri poveri e vulnerabili (van Stokkom, 2007).

A questo proposito, può essere utile rivalutare la teoria delle “finestre rotte”. Gli autori di tale teoria – Wilson e Kelling (1982) – hanno sottolineato come il cuore dell’attività di polizia sia in effetti il mantenimento dell’ordine. Nel mondo criminologico tale teoria è stata aspramente criticata, in particolare perché non

Traduzione dall’inglese di Stefania Crocitti

teneva conto delle “cause profonde della criminalità”; inoltre perché la teoria è stata identificata con la politiche di “tolleranza zero” della città di New York. Senza dubbio la teoria delle “finestre rotte” ha accelerato il processo di teorizzazione nelle attività di polizia, ma il risultato di dibattiti troppo politicizzati è stato che alcune idee convincenti non hanno avuto un peso concreto all’interno delle innovazioni teoriche riguardanti le strategie di polizia. Alcuni aspetti potenzialmente vantaggiosi della teoria sono stati infatti trascurati. Per scoprire il suo valore reale, tenterò di esaminare il caso (mistificato) di New York e passerò in rassegna alcune ricerche valutative sul controllo ed il contrasto del disordine¹⁸.

Il concetto di “controllo del disordine” (*disorder policing*) è in realtà un ombrello sotto cui si possono trovare diversi approcci finalizzati all’aumento della sicurezza e della qualità della vita in aree urbane problematiche: da quelli aggressivi della tolleranza zero di New York fino a quelli che enfatizzano il coinvolgimento e la collaborazione con cittadini e operatori. Tuttavia, la mia ipotesi è che i principi del “controllo del disordine” si incontrano soltanto quando i programmi di polizia sono in sintonia con alcune idee chiave formulate dai teorici delle “finestre rotte”: le strategie di polizia dovrebbero essere armonizzate con le “esigenze collettive” dei residenti, mentre i quartieri definiscono quale dovrebbe essere “il giusto livello di ordine pubblico”. Un esempio di questo tipo di attività di “controllo del disordine” è l’alternativo programma di Chicago in cui i cittadini sono invitati a partecipare al processo collettivo volto ad indicare ed elencare i problemi legati alla criminalità ed al disordine urbano. Altro esempio è il programma recentemente realizzato in Inghilterra di interventi di rassicurazione in cui gli “eventi esemplari” sono discussi e affrontati pubblicamente. Tali programmi possono contribuire a portare tranquillità ed ordine nelle vulnerabili e problematiche aree urbane?

In questo intervento terrò conto di sviluppi più ampi e le politiche di rassicurazione verranno intese “solo” come una delle varianti del “controllo del disordine”. Prima di tutto ci occuperemo della teoria delle “finestre rotte”, indicandone i principi fondamentali e illustrando le critiche principali ad essa. Sostengo infatti che la partecipazione dei residenti alla definizione del concetto di ordine sia una idea utile, e che tanto i sostenitori quanto i critici di tale teoria siano d’accordo sul fatto che il “disordine” è un concetto teoricamente rilevante che può avere molti effetti negativi, quali la riduzione di status del quartiere. Dopo tale “rivisitazione” della teoria delle “finestre rotte”, saranno brevemente descritte le due esperienze delle attività di polizia di Chicago e del programma di rassicurazione inglese. Come ho già detto, si tratta di interventi che hanno promosso il coinvolgimento dei residenti nel momento dell’individuazione e della gerarchizzazione dei problemi legati al disordine. Nell’ultima parte dell’articolo, infine, si discuterà in quale modo il “controllo del disordine” possa rinnovare la teoria e la pratica del *community policing* olandese. Tenuto conto dei fattori di complessità, la tesi sostenuta è che le “politiche del mantenimento dell’ordine” rappresentano una strategia di polizia più produttiva rispetto alla prospettiva della criminologia “classica” e della repressione, soprattutto nei quartieri marginali.

2. Cosa c'è di sbagliato nella teoria delle “finestre rotte”?

2.1. La teoria

Nell'ormai famoso articolo pubblicato sull'*Atlantic Monthly* (nel 1982), Wilson e Kelling hanno formulato la teoria su come i comportamenti di disordine attirino la criminalità e siano causa di degrado nei quartieri. I residenti tendono a tirarsi indietro quando notano che i comportamenti antisociali hanno il sopravvento e l'ambiente è sporco e rovinato. Non sono cioè disposti ad esercitare il controllo informale sull'ambiente. «Comportamenti vandalici possono verificarsi ovunque, quando le regole della comunità – il senso di rispetto reciproco e il senso civico – si riducono a causa di azioni che sembrano indicare che ‘a nessuno importa’» (*Ibidem*: 3). Gruppi di giovani provocatori prendono possesso delle strade e hanno quindi maggiori opportunità di commettere atti criminali. La conseguenza è che il quartiere entra in una spirale negativa: chi dall'esterno del quartiere ha finalità “predatorie” è stimolato ad aggregarsi ai soggetti devianti interni al quartiere. Pertanto, i segnali del degrado sociale e fisico porterebbero ad una “invasione criminale”: «i reati di strada più gravi aumentano nelle aree in cui i comportamenti antisociali rimangono incontrollati» (*Ibidem*: 5). Al contrario, il ripristino delle reti sociali e le strade ordinate ristabilirebbero il controllo sociale informale tenendo lontana la criminalità.

Nell'analisi della teoria delle “finestre rotte”, la relazione ipotizzata tra disordine e criminalità (ad esempio aggressioni e rapine) è stato l'aspetto che ha ricevuto maggiore attenzione. Ma la teoria comprende altri elementi che vengono regolarmente sottovalutati. Un tema fondamentale è l'idea che ruolo primario dell'azione di polizia – la sua ragione d'essere – sia regolamentare i comportamenti pubblici e mantenere l'ordine sociale. Wilson e Kelling sottolineano come individuare ed arrestare i soggetti criminali sia solo un mezzo per il raggiungimento di un fine e non il fine in se stesso. L'obiettivo è l'ordine, concetto di sicuro ambiguo, ma che i cittadini spesso individuano ed interpretano in maniera univoca. A differenza delle norme di legge, non esistono criteri generali applicabili ai concetti di ordine e disordine. Un giudice sarebbe disarmato di fronte ad essi, ma un agente di polizia è costretto ad interpretare i problemi legati al disordine e ad effettuare delle scelte.

Gli autori sottolineano che le precedenti generazioni di polizia concentravano il loro lavoro sul mantenimento dell'ordine. Solo a partire dagli anni '60 l'attenzione si è spostata sull'applicazione della legge e sul contrasto della criminalità e la relazione tra il mantenimento dell'ordine e la prevenzione del crimine è sfumata. Per proteggere i diritti individuali e per prevenire la stigmatizzazione, la polizia non dovrebbe concentrarsi su comportamenti di mendicanti, vagabondi, ubriachi e giovani devianti. I comportamenti non accettati socialmente che non “danneggiano nessuno” (come ad esempio il bere in pubblico e la prostituzione) dovrebbero essere depenalizzati per porre fine alla “eccessiva estensione” del diritto penale.

Wilson e Kelling (1982) criticano l'idea che la polizia dovrebbe applicare rigidamente le leggi, sostenendo invece che la stessa dovrebbe rafforzare i meccanismi di controllo sociale informale delle “comunità naturali” al fine di minimizzare la paura negli

spazi pubblici. «L'applicazione della legge, per sé, non è la risposta. Una banda può indebolire o distruggere la comunità attraverso la sua presenza minacciosa e parlando in modo aggressivo ai passanti anche senza violare la legge». Arrestare qualche criminale non sarebbe d'aiuto perché ci sarebbero comunque altri giovani devianti a rivendicare la strada come proprio territorio. «Se arrestare è l'unico strumento della polizia, le paure dei residenti saranno inascoltate». Per questa ragione suggeriscono che sarebbe più efficace scacciare le bande. Non fare nulla demoralizzerebbe invece il quartiere: «Fallire nell'azione contro decine di ubriachi o centinaia di vagabondi può distruggere un'intera comunità» (*Ibidem*: 7-8).

Le politiche del disordine, sottolineano Wilson e Kelling, dovrebbero essere compatibili con le "esigenze della comunità", in quanto la polizia dovrebbe proteggere la comunità e non soltanto i singoli individui. Le statistiche criminali e le indagini di vittimizzazione registrano solo le offese individuali e non misurano anche le perdite subite dalla comunità. Il problema è che i danni sono intesi in termini meramente individuali. Quel che è meglio per il singolo, sarebbe meglio anche per l'intera comunità. Tuttavia, a livello individuale si tollerano dei comportamenti che sono inaccettabili a livello comunitario e le reazioni degli altri – paura, rinuncia, fuga – possono, da ultimo, danneggiare tutti.

Questi concetti si ritrovano nello studio di Kelling e Coles, *Fixing Broken Windows* (1996), nel quale si sostiene che i cittadini sono principalmente preoccupati dei quotidiani atteggiamenti minacciosi e degli affronti diretti. Simili esperienze possono infatti arrecare al quartiere pregiudizi più seri dei crimini occasionali, specialmente quando il tessuto sociale ne viene influenzato. I commercianti, ad esempio, possono far fronte alle rapine ma non alle continue intimidazioni. Per questo motivo, l'azione di polizia dovrebbe essere diretta non verso i problemi occasionali ma verso i problemi contestuali che interessano la comunità locale. La polizia dovrebbe aver cura che la vita comunitaria (intesa come "capitale di prevenzione") rimanga integra.

Kelling e Coles (1996: 158-159) si pronunciano in favore di una prevenzione della criminalità orientata al quartiere, una sorta di intervento comunitario che comprende i seguenti aspetti:

- una funzione di polizia intesa in senso più ampio, come mantenimento della quiete e ristabilimento dell'ordine;
- il fare affidamento sulle informazioni date dai cittadini alla polizia in relazione ai problemi del quartiere;
- l'evitare tattiche generali, quali il pattugliamento preventivo e la risposta rapida alle richieste di intervento, per privilegiare le tattiche specifiche, orientate verso problemi particolari, in collaborazione con i cittadini.

La prevenzione della criminalità è una missione fondamentale, che richiede azioni di polizia visibili e d'autorità. Gli autori sottolineano inoltre che il mantenimento dell'ordine è un'attività delicata, in quanto spesso priva di sostegno legale e soggetta alle contestazioni dei residenti. Nello stesso tempo, il mantenimento dell'ordine

spesso si basa su uno stile aggressivo, in quanto intervenire tempestivamente sui problemi del disordine urbano richiede degli approcci “pratici”.

2.2. La critica della teoria

Senza dubbi la teoria delle “finestre rotte” è innovativa, semplicemente per il fatto che l’attenzione si sposta dall’“ordinaria criminalità”, che interessa normalmente i criminologi. La teoria pone l’accento, infatti, sui fattori del contesto urbano e potrebbe essere intesa come una teoria sulla demoralizzazione o sul degrado del quartiere. La principale innovazione, o forse provocazione, è che, secondo questo approccio, le cause profonde della criminalità (povertà, razzismo, ecc...) non hanno alcun rilievo. La soluzione dei problemi del disordine urbano è nelle mani della polizia e dei residenti stessi.

Queste ipotesi teoriche hanno subito notevoli critiche, in particolare per quanto riguarda la supposta (e fortemente contestata) relazione causale tra disordine sociale e fisico e i crimini più gravi. L’affermazione che il degrado e l’incuria possono portare alla criminalità sembra essere insostenibile. Taylor (2001), nel suo ampio studio longitudinale sulle aree urbane di Baltimora, ha scoperto che le condizioni del quartiere e la povertà sono di gran lunga più rilevanti del disordine e delle inciviltà. Analogamente, Sampson e Raudenhusch (1999) – dopo aver studiato in maniera dettagliata i quartieri di Chicago – concludono che il disordine sociale ed il crimine sono entrambi sintomi di una più profonda arretratezza nello sviluppo sociale ed economico. Le interpretazioni sociologiche relative alle cause profonde della criminalità mantengono dunque tutto il loro valore.

Esiste inoltre un alto grado di variabilità nel campo delle inciviltà. A tal riguardo i risultati di Maxfield (1987) sono molto importanti: le inciviltà non influenzano direttamente la criminalità ma influiscono su ciò che i residenti pensano in relazione ad essa (sovrastima della criminalità e dei rischi di vittimizzazione). L’autore precisa che alcune inciviltà non influenzano la paura della criminalità, mentre altre hanno effetto soltanto su alcuni gruppi e a determinate condizioni. La presenza di ubriachi e mendicanti è altamente correlata con la paura, mentre i rifiuti per strada ed i graffiti (segni evidenti che “nessuno si prende cura dell’ambiente”) non lo sono (Maxfield, 1987: 33).

Il tono repressivo di cui è permeata la teoria delle “finestre rotte” le ha portato molte resistenze. Wilson e Kelling, infatti, suggeriscono che “scacciare” i senza tetto e le bande giovanili sarebbe una soluzione. Non sembrano tuttavia tenere conto dei fenomeni di “spostamento” (*displacement*), che non fanno che rimandare la ricerca di una vera soluzione, e ignorano l’importanza di rispettare i cittadini. La proposta di identificare i quartieri “al limite” – “dove l’ordine si sta deteriorando ma non è irrecoverabile” – dà l’impressione che alcuni quartieri sono tanto dominati dalla criminalità da essersi effettivamente arresi.

Il punto di vista di George Kelling, che presenta se stesso come il principale protagonista della teoria delle “finestre rotte”, presenta molteplici ambiguità. Da un lato, egli si distacca dalla retorica della tolleranza zero e del “ripulire le strade”. In

un'intervista, infatti, Kelling (2002: 129) ha definito la tolleranza zero come “un figlio illegittimo” della teoria delle “finestre rotte”. L'espressione è una “frase politica ad effetto” ed è antitetica rispetto alle attività altamente discrezionali che le “finestre rotte” implicano. Dall'altro lato, tuttavia, Kelling invoca un'azione di polizia intrusiva ed aggressiva. Inoltre in *Do Police Matter?* (2001), Kelling ed il suo collega Sousa jr., approvano le strategie della polizia di New York ed i numerosissimi arresti connessi ai reati legati alla “qualità della vita”. Nelle parole di Matthews (1992: 47), Kelling potrebbe essere definito un sostenitore del «continuo riciclo della stessa popolazione marginale attraverso il sistema della giustizia penale». È difficile capire perché Kelling si identifichi così tanto con la polizia di New York, allontanandosi dalle idee di base dell'articolo originale sulle “finestre rotte”, fondate sull'idea che “l'applicazione della legge, di per sé, non è la risposta” e sul rafforzamento del controllo sociale informale. La linea di pensiero di Kelling, quindi, è ambigua: intensa attività di arresti per chi commette reati minori e priorità al mantenimento dell'ordine rispetto alla mera applicazione della legge penale.

2.3. Gli aspetti convincenti della teoria

Il punto di vista di sostenitori e critici della teoria delle “finestre rotte” convergono però più di quanto ci si possa aspettare. Sia Sampson e Raudenbusch (1999: 637) che Taylor (2001) riconoscono la rilevanza teorica del disordine. Prima di tutto, il disordine percepito è strettamente correlato con la paura di rimanere vittima di un reato (Taylor, 2001). Il disordine percepito, inoltre, si collega con alti livelli di sfiducia in polizia ed operatori locali. I residenti hanno l'impressione che i loro problemi non siano presi sul serio e si sentono quindi abbandonati dalle istituzioni (Skogan, 1990; Roché, 2002).

In secondo luogo, quando il disordine si diffonde, i residenti perdono fiducia nel loro quartiere; essi si tirano indietro o si spostano in altre parti della città. Il senso di insoddisfazione e di insicurezza è la forza motrice dei processi di degrado del quartiere: determinano la scelta della scuola, gli investimenti patrimoniali e le transazioni nel mercato immobiliare; determinano infine lo status del quartiere e i percorsi migratori. Nessuno dei critici della teoria delle “finestre rotte” – neanche Harcourt (2001) – nega che il disordine sia rilevante per le dinamiche del quartiere, quale ad esempio la decisione di trasferirsi. Nelle parole di Sampson e Raudenbusch (1999: 637), il disordine fisico e sociale riguarda segni altamente visibili a cui i residenti rispondono: i problemi legati al disordine «risultano importanti per comprendere i percorsi migratori, gli investimenti d'affari e l'intera vitalità del quartiere». Per queste ragioni il disordine può avere un effetto indiretto sulla criminalità (Sampson, Raudenbusch, 1999: 637).

Infine, la tesi delle “finestre rotte” suggerisce semplicemente che il disordine procura maggiori opportunità per la commissione dei reati. Harcourt (2001) concorda sul fatto che alcuni gruppi devianti sono sensibili ai segni di indebolimento della cittadinanza. Come è già stato detto, non convince l'ipotesi che graffiti, rifiuti per

strada, vandalismo o risse suscitino crimini più gravi, anche se sembra tuttavia esserci una forte correlazione tra frequenti comportamenti antisociali e criminalità (Burney, 2005; Koffman, 2006). Si può, pertanto, essere d'accordo con Kelling e Coles (1996: 243) secondo i quali le azioni di polizia contro il comportamento antisociale consentono di avere maggiori informazioni su quel nocciolo duro del "6%" di giovani devianti. Una maggiore visibilità della polizia nelle aree caratterizzate da alti livelli di disordine potrebbe inoltre valere come messaggio per gli "emulatori", per coloro che commettono crimini di minore gravità, nel senso che le loro azioni non saranno più tollerate.

Oltre a tali potenziali effetti preventivi, ci sono poi altre buone ragioni per sollecitare gli interventi di polizia contro il disordine. Il punto di vista "classico" secondo cui la sicurezza dovrebbe essere promossa agendo soprattutto su "fattori strutturali" quali la povertà, l'analfabetismo, la dipendenza, ecc. – ossia le "cause profonde della criminalità" – non è stato per lungo tempo messo in discussione, anche se non offre risposte dirette. Certamente incrementare le politiche educative e sociali rafforza le competenze sociali, ma il "controllo del disordine" – volto a raggiungere direttamente lo scopo della stabilità del quartiere – resta rilevante in termini psicologici di ricostruzione della fiducia, in quanto salvaguardia i contatti sociali quotidiani, la regolarità nella frequenza scolastica, l'apertura dei negozi, la manutenzione delle proprietà, ecc... In altri termini, i residenti hanno bisogno del mantenimento dell'ordine per non arrivare a scelte di abbandono del quartiere, quali evitare di uscire per strada o traslocare.

Perché allora non basarsi sul concetto di "efficacia collettiva" sviluppato da Sampson e Raudenbusch (1999: 612)? Tale concetto fa riferimento al «legame tra coesione e fiducia reciproca e le aspettative attese in merito all'intervento [dei residenti] per garantire il controllo sociale del quartiere» e comprende sia una dimensione statica di "fiducia reciproca tra i residenti" sia una più dinamica di "disponibilità ad intervenire per il bene comune". Il concetto di "efficacia collettiva" ha maggiore validità empirica della teoria delle "finestre rotte" nel fornire una spiegazione del legame tra il disordine, la criminalità e le problematiche del quartiere (cfr. anche Hancock, 2001), ma la domanda principale è se tale concetto possa rappresentare una traccia applicabile nelle situazioni di ogni giorno. La teoria, che si lega a variabili urbane profondamente radicate quali la "concentrazione del disagio" e la riduzione degli svantaggi socio-economici, sembra essere una prospettiva distante e presuppone radicali politiche socio-economiche (Bottoms, 2006: 268). Il problema su quale forma di intervento immediato ("qui ed ora") possa ridurre il disordine urbano e la criminalità sembra essere più urgente. In breve, nei quartiere più vulnerabili in cui sarebbe necessaria l'"efficacia collettiva", essa è anche meno disponibile e più difficile da creare: questo tipo di capitale sociale, seppur necessario, non si sviluppa con facilità.

Contrastare il disordine urbano richiede, infatti, strategie di polizia attive e talvolta intrusive che recano con sé il rischio – cui spesso si è fatto riferimento – di essere dirette soprattutto ai gruppi sociali marginali (quali i ragazzi di strada, i mendicanti

e le prostitute). Come si possono prevenire eventuali conseguenze negative per tali gruppi? Si possono immaginare interventi contro il disordine che però tutelino questi gruppi? Forse, sono le strategie radicali di coinvolgimento della popolazione del quartiere ad offrire una via di uscita.

3. Diverse tipologie di “controllo del disordine”

Gli interventi di polizia contro il disordine possono essere visti come un ombrello che racchiude strategie diverse, tutte volte a contrastare i problemi legati al disordine e alla “qualità della vita”, dalle politiche di tolleranza zero della città di New York, ai partenariati con operatori locali e cittadini. Sembra tuttavia più logico ridurre gli interventi contro il disordine a quei programmi che considerano le “esigenze della comunità” dei residenti come punto di partenza, proprio perché il disordine urbano è un concetto di difficile definizione. Secondo Wilson e Kelling, è il quartiere ad indicare quale dovrebbe essere il “giusto livello di ordine”, per cui gli interventi contro il disordine dovrebbero tendere ad utilizzare il “capitale preventivo” dei residenti e non ad arrestare molti cittadini per reati contro la “qualità della vita” come è stato nel caso di New York.

Ma, qual è il “giusto livello di ordine”? Wilson e Kelling sottolineano che il concetto di “ordine” è ambiguo e difficile da verificare, e Wesley Skogan - in *Disorder and Decline* (1990) - ha fatto ulteriori riflessioni sulla problematicità nel definire la nozione di ordine. Nei tempi passati, quando la polizia era più autoritaria e le comunità più omogenee, i cittadini avevano un concetto univoco e condiviso di ordine; al contrario, oggi, ciascun gruppo sociale o etnico che si trova all’interno di un quartiere sembra avere il proprio punto di vista. Pertanto è difficile raggiungere un accordo su quali siano le situazioni pericolose o compromesse e su quando si debba intervenire nei conflitti urbani. Ciò che è avvertito come “molestia” per qualcuno è, invece, visto come “libertà” per altri. Nei quartieri eterogenei di oggi, né la polizia né le associazioni di cittadini possono imporre la loro visione di ordine né possono richiedere adesione al loro modello di ordine. In tali condizioni, afferma Skogan, coinvolgere esplicitamente i cittadini e gli altri gruppi rilevanti nella determinazione dell’ordine pubblico locale diventa una vera e propria sfida. L’ordine, infatti, è oggetto di negoziazioni, non è imposto. Le attività di polizia, di conseguenza, si stanno trasformando in un processo politico aperto.

Diventa, quindi, importante coinvolgere i cittadini nella determinazione e nella selezione dei problemi legati al disordine urbano, soprattutto in quei quartieri vulnerabili che si trovano a dover affrontare diversi problemi quali spaccio di droga, prostituzione e bande giovanili. In effetti questa visione è il punto di partenza di alcuni programmi di polizia radicali ed innovativi degli ultimi quindici anni, quale l’alternativa strategia di polizia della città di Chicago (*Caps*) e gli interventi di assicurazione sociale in Inghilterra. Questi programmi “rielaborano” alcune caratteristiche chiave dei precedenti approcci di polizia comunitaria (prevenzione, cooperazione, risoluzione dei problemi ecc.) con l’aggiunta di aspetti “nuovi”: stimolare i residenti ed altri *stakeholders* nella ricerca di soluzioni per i (contestati)

problemi di sicurezza locale, dare priorità alla lotta contro il disordine (quale conseguenza dell'apertura verso il pubblico) e implementare la partecipazione in modi strutturati e sistematici.

3.1. L'alternativa strategia di polizia nella città di Chicago (CAPS)

A partire dal 1993 Chicago ha sviluppato uno dei più ambiziosi ed intensivi programmi di *community policing* degli Stati Uniti. L'intervento è stato implementato in tutte le 279 zone di polizia della città. Ad esso è stata affiancata la c.d. *Alleanza di Chicago per la Sicurezza nei Quartieri* (*Chicago Alliance for Neighborhood Safety – CANS*): un corpo di residenti che la polizia ha istruito su come affrontare i problemi legati all'insicurezza urbana in modo tale da offrire ai residenti una visione realistica su quali problemi potevano risolvere da soli e su quali, invece, non dovevano intervenire (ad esempio, le bande legate alla droga ecc.). In ciascuna delle 279 zone sono stati organizzati degli incontri mensili tra residenti, poliziotti e altri professionisti del quartiere, in modo tale da identificare insieme e dare un ordine di priorità ai problemi locali, per sviluppare piani di intervento finalizzati a far fronte a tali problemi. Nei più piccoli comitati consultivi civili, i professionisti ed i residenti hanno messo in rilievo soprattutto i problemi che recavano più disturbo all'interno del quartiere.

Un ulteriore obiettivo del programma è stato quello di ridurre la sfiducia tra la polizia e la cittadinanza. La polizia ha apertamente accolto la filosofia delle “finestre rotte” e, di conseguenza, anche l'ampliamento del proprio mandato (Skogan, 2006: 179). Tuttavia, il programma CAPS è stato promosso dall'amministrazione cittadina e far rispettare alla polizia questa agenda – afferma Skogan (2006: 317) – è stato il compito più difficile. Gli aspetti più innovativi dell'esperienza di Chicago non sono tanto legati ai metodi per la partecipazione dei cittadini, quanto piuttosto alla stabilità dell'organizzazione e alla volontà politica di istituire e mantenere partenariati in ogni quartiere; anche se molti amministratori locali erano maldisposti a correre il rischio di avviare un simile ambizioso programma di lungo periodo (Carr, 2005: 149).

Le ricerche di valutazione del programma (Skogan, Hartnett, 1997; Skogan, 2006) dimostrano che gli incontri mensili di zona attiravano in media 20 residenti; che chi partecipava al programma aveva maggiore consapevolezza dei problemi legati al disordine e alla criminalità rispetto a quanti non vi prendevano parte (questi ultimi, inoltre, percepivano una criminalità ed un degrado del quartiere minore dei partecipanti, ma al tempo stesso avevano un atteggiamento meno positivo nei confronti della polizia). Il programma CAPS ha coinvolto cittadini che prima non avevano mai preso parte a programmi di intervento della polizia e, infatti, ci fu un aumento nella partecipazione di donne, afro-americani e persone economicamente svantaggiate. Un importante risultato è rappresentato dal fatto che la partecipazione in quartieri prevalentemente abitati da afro-americani fu tanto elevata quanto quella nei quartieri di bianchi americani, anche in distretti con elevati tassi di criminalità in cui la polizia non era ben vista. La partecipazione nei quartieri di sudamericani (*Latinos*), invece, è stata minore, soprattutto nei casi in cui i residenti non parlavano bene la lingua inglese.

Durante gli anni 1994-2003 la criminalità ha subito una riduzione, anche per merito – sostiene Skogan – del programma CAPS. Nello stesso periodo, inoltre, crebbe in modo considerevole la fiducia dei cittadini nei confronti della polizia, relativamente ad efficacia, capacità di comprensione e comportamento della polizia in genere all'interno delle “tre Chicago” (quartiere dei bianchi, degli afro-americani e dei sud-americani). A partire dal 1997 gli afro-americani hanno denunciato più bassi livelli di disordine e degrado sociale, mentre tra i Latini le cose sono peggiorate (Skogan, 2006: 319) e nei quartieri dei bianchi non ci sono stati cambiamenti di rilievo. Secondo l'opinione di Skogan (*Ibidem*: 326), questi ultimi non necessitavano in primo luogo del *community policing* in quanto nei quartieri erano già presenti delle organizzazioni e dei canali politici a loro disposizione per risolvere i problemi locali.

Dopo aver analizzato gli incontri nelle zone di Chicago, Fung (2004) ha messo in rilievo molteplici problematiche, tra cui il fatto che alcune zone non sono state capaci di indirizzarsi verso i problemi realmente prioritari. Spesso, infatti, le risorse di polizia erano distribuite in modo non equo; inoltre il corso “naturale” della partecipazione ha portato ad una “paralisi conflittuale” in alcune zone e al predominio dei residenti più ricchi e più istruiti in altre. Spesso tuttavia è stata la presenza di alcuni facilitatori a vincere questo *laissez-faire*, questo stile “del chi arriva prima” facendo sì che i problemi dei gruppi sotto-rappresentanti fossero inseriti nell'agenda e chiedendo squadre di intervento per agire, ad esempio, contro le “case della droga”. Si può quindi affermare che tali facilitatori siano uno strumento utile e necessario nelle riunioni di zona. Anche se Fung (2004), tuttavia, sostiene che nei quartieri privi di risorse o gravati da conflitti interni, i cittadini hanno ricavato maggiori benefici dai nuovi gruppi di decisione di quanti ne avessero avuti dalle precedenti forme organizzative burocratiche.

In uno studio di caso dedicato ad un gruppo di *neighbourhood watch* a Beltway, un tranquillo distretto periferico di Chicago, Carr (2005) ha rilevato che soltanto dopo l'inizio di un programma CAPS i residenti hanno avuto il sostegno della polizia e di altri servizi pubblici locali. Solo così un piccolo gruppo di cittadini attivi di Beltway è stato in grado di mobilitare risorse ed avviare dei partenariati. Carr, pertanto, sostiene che i quartieri necessitano di forti reti sociali per poter effettuare un'efficace attività di prevenzione della criminalità e del disordine urbano. Ad esempio, le campagne anti-graffiti hanno successo grazie ad un piccolo gruppo di soggetti attivi e non dipendono dalla coesione sociale.

Senza il CAPS, infatti, nota Carr (2005), l'attivismo di Beltway sarebbe stato impossibile da realizzare; l'autore sostiene che una struttura di consultazione semi-formale tra cittadini, polizia e altri professionisti opera quale traccia di riferimento per futuri interventi di prevenzione e di controllo comunitario del territorio. Il principale fattore che induce i residenti a partecipare, quindi, è la fiducia verso gli operatori istituzionali. Anche nei quartieri etnici e poveri, inoltre, la consultazione ed i partenariati potrebbero avere risultati positivi, ma in questi luoghi si devono prima superare il “cinismo legale”, cioè la percezione dell'illegittimità della legge e dell'azione di polizia, e la tendenza dei residenti a mostrarsi tolleranti verso i comportamenti antisociali (Carr, 2005: 150).

3.2. Gli interventi di assicurazione sociale in Inghilterra

Il “Programma di assicurazione sociale”, recentemente implementato all’interno delle pratiche nazionali di controllo dei quartieri, mira alla riduzione del livello di insicurezza nelle città attraverso l’incremento della fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche. Il programma si basa su tre componenti principali (Innes, 2008):

- assicurare la visibilità, la disponibilità, l’affidabilità e l’efficacia delle pattuglie di polizia;
- identificare, attraverso lo sviluppo di servizi di comunità (capaci, in particolare, di individuare i “segni della criminalità” ed i “segni del disordine”), gli specifici problemi che rappresentano i generatori dell’insicurezza nei quartieri;
- produrre soluzioni partecipate con i membri della comunità e con altre agenzie locali, ove possibile.

La teoria della “polizia di assicurazione sociale” è stata influenzata dal programma CAPS della città di Chicago e dallo studio di Skogan sul disordine e sul declino dei quartieri urbani (Herrington, Mille, 2006; Innes, 2004 e 2008) anche se ha aggiunto a questi ultimi un importante aspetto psicologico. Secondo quanto sostenuto da Innes, che ha sviluppato il quadro teorico della “assicurazione”, se la polizia opera in modo pubblicamente visibile riuscirà a trasmettere un senso di “protezione” nei residenti. I cittadini, infatti, si sentono tranquilli e sicuri se hanno l’impressione che il loro quartiere è controllato e che i problemi legati a criminalità e disordine saranno opportunamente affrontati. La visibilità in strada della polizia, tuttavia, non è sufficiente. I poliziotti, infatti, devono essere ben noti ai residenti o da loro facilmente conoscibili, e devono avere familiarità con la storia del quartiere e dei suoi abitanti; essi, infine, devono prendere in seria considerazione le preoccupazioni dei residenti.

Gli interventi di assicurazione tendono ad identificare gli eventi critici ed i problemi locali vissuti dai residenti come eccessivamente molesti e a trovare, di conseguenza, delle soluzioni insieme ai cittadini. Innes sostiene che alcuni eventi o incidenti, visibili e talora eccezionali, entrano a far parte della “memoria collettiva” dei residenti e svolgono la funzione di segnali di allarme per eventuali minacce future. Ma anche alcuni comportamenti di disordine sociale, apparentemente banali ed irrilevanti, come ad esempio starsene per strada senza far niente o le frequenti liti dopo la chiusura dei locali nelle zone del divertimento, possono trasformarsi in “segnali” che incidono sulla psicologia dei residenti (Innes, 2004; Innes, Fielding, 2002). La polizia, pertanto, ha il compito di ascoltare i cittadini e raccogliere informazioni su tali “segni di criminalità” e “segni di disordine” che possono minare il sentimento di sicurezza. Prima di intervenire, infatti, si deve verificare che ci sia accordo tra i residenti sulla presenza di rischi o minacce.

In seguito, la polizia e gli altri soggetti coinvolti possono produrre dei “segni di controllo”, definiti da Innes (2004) come azioni di controllo sociale in grado di

trasmettere un senso di tranquillità ed ordine riconquistati. Innes distingue tra “segni di controllo” negativi e positivi: un esempio dei primi è la mancanza di una reazione adeguata alle richieste di intervento dei cittadini o il fallimento nel proteggere dalle intimidazioni. I “segni negativi” vengono accuratamente comunicati agli altri residenti e possono dare avvio ad atteggiamenti di impotenza, sfiducia e fuga. Al contrario i “segni positivi di controllo” convincono i cittadini del fatto che la polizia considera l’ordine sociale come un vero e proprio bene pubblico e se ne preoccupa.

I primi risultati della valutazione, ad un anno dall’inizio del programma nazionale, sono promettenti. Ci sono stati, infatti, cambiamenti positivi in alcuni indicatori chiave nelle aree coinvolte nel programma, confrontate con le aree di controllo: rispetto a queste ultime si è rilevato un 12% in più di residenti che dichiarava di avere maggior fiducia nella polizia, un 11% che percepiva meno criminalità nella zona ed un 5% che denunciava minori livelli di vittimizzazione. Nelle aree in cui erano state condotte attività mirate di *problem solving* ed in cui la comunità ed altri attori locali erano stati coinvolti nelle azioni di controllo sociale è stato rilevato un cambiamento positivo nella percezione pubblica dei disordini creati dai giovani (Tuffin et al., 2006: 91).

È interessante notare, tuttavia, che il programma non ha avuto effetti sulla “efficacia collettiva”, misurata attraverso il grado di accordo degli intervistati rispetto all’affermazione che i residenti sarebbero intervenuti in caso di disordini causati dai giovani e che i vicini si sarebbero aiutati reciprocamente. Né il programma ha mostrato di avere effetti sul coinvolgimento nelle organizzazioni comunitarie, compresi i *neighborhood watch* (Tuffin et al., 2006:57). Questi risultati non sorprendono: soltanto una minima parte dei residenti, infatti, è stata coinvolta in attività congiunte di contrasto ai problemi legati all’insicurezza e sarebbero necessari maggiori investimenti per aumentare le competenze e la coesione sociali.

4. Ripensando gli interventi di controllo comunitario in Olanda

La alternativa strategia di polizia di Chicago ed il programma di assicurazione inglese rappresentano dei modi strutturali e sistematici per affrontare i problemi di sicurezza urbana. Innes (2008) non esita a definire il programma di assicurazione come “un approccio scientifico all’arte del controllo urbano di polizia”.

Cosa possono offrire tali programmi di polizia alle politiche di sicurezza locale olandesi? In che modo le politiche di controllo comunitario olandesi possono essere meglio armonizzate con la teoria e la pratica delle politiche del disordine? E nel fare ciò, l’attuale posizione di vulnerabilità del *community policing* può essere superata?

A partire dagli anni ’70, in Olanda, le strategie di polizia nel contesto urbano hanno sposato le teorie del controllo sociale comunitario (partenariati, attività visibili ed accessibili per i cittadini, ecc.); l’atteggiamento pragmatico delle forze di polizia olandesi hanno promosso la consultazione e la cooperazione; il *problem solving* ha trovato ampio consenso. Di conseguenza, la fiducia nella polizia è alquanto elevata, anche nel confronto con altri paesi (Van der Vijver et al., 2006).

Nonostante tutto ciò le forme di *policing* comunitario in Olanda devono affrontare numerose problematiche. In ogni distretto di polizia le attività nel quartiere sono realizzate con modalità differenti; il radicamento degli agenti nel quartiere varia da zona a zona e, più importante, le comunicazioni interne alle forze di polizia spesso sono carenti e sembra mancare un governo unitario delle attività).

I poliziotti di quartiere, infatti, sviluppano propri metodi di azione, ottimizzano il loro potere discrezionale e spesso operano isolatamente, senza alcun sostegno da parte degli altri agenti di polizia. In molti distretti non sono esplicitate regole e strutture di responsabilità per i poliziotti. Molti di essi, inoltre, non registrano in modo accurato i problemi strutturali del quartiere. Sembra, quindi, esserci la naturale tendenza a limitare il lavoro ad interventi brevi e a spostarsi da un problema all'altro (c.d. "*quick fixes*") (Zoomer et al., 2002:60 ss.).

Inoltre, le recenti politiche di sicurezza nazionali non supportano gli interventi di polizia di carattere comunitario. Sin dal 2002 le politiche olandesi sono state volte in prevalenza all'esecuzione delle leggi penali ed al contrasto di specifici obiettivi legati alla criminalità (ad esempio la recidiva) e all'aumento dei tassi di risoluzione dei reati denunciati. Di conseguenza, la promozione di forme di cooperazione all'interno dei quartieri non è stata agevolata e la partecipazione in partenariati di quartiere è rimasta inattuata (Terpstra, Kouwenhoven, 2004). Allo stesso tempo, i poliziotti di quartiere sono stati "assillati" da indicatori di *performance* della loro attività, non compatibili con il lavoro di prevenzione. Il cambiamento di orientamento politico nelle grandi città – quali ad esempio Rotterdam (Tops, 2006; Engbersen et al., 2005) – inoltre ha stimolato strategie "aggressive" di intervento, quali il contrasto alle prostitute e ai tossicodipendenti per allontanarli dalle strade (e costringerli a partecipare a programmi di riabilitazione ed assistenza). Da molti punti di vista queste strategie corrispondono agli obiettivi degli interventi di polizia contro il disordine: riportare la tranquillità nelle strade. Ma un altro scopo fondamentale di tali interventi, far sì che le "esigenze della comunità" guidino le strategie di sicurezza, sembra essere del tutto trascurato. Inoltre, il "capitale di prevenzione" dei residenti non è adeguatamente utilizzato.

Per tutti questi motivi, credo che gli interventi comunitari della polizia olandese trarrebbero notevole vantaggio se si armonizzassero con i criteri strutturali del *disorder policing*. Così facendo l'eclittismo e l'opportunismo nelle pratiche di polizia a livello di comunità potrebbero essere superati. La teoria e la pratica delle politiche del disordine, inoltre, comprendono alcune proposte di intervento che potrebbero portare alla rivisitazione di concezioni ormai "datate" del *community policing* in Olanda. Sarebbe questo un artificio per coniugare in larga parte le strategie della polizia di quartiere con i requisiti delle attuali politiche di sicurezza locale, e per liberarsi dell'etichetta di "essere poco severi".

A questo proposito, si prendono in esame tre ipotesi:

a) Legittimare gli interventi repressivi

Gli interventi di polizia di carattere comunitario sono spesso associati all'idea della comunicazione e della cooperazione con i cittadini, ma le politiche relative al

disordine insegnano che i poliziotti di quartiere non possono sempre rivestire un ruolo “sociale” perché, se necessario, devono agire in modo repressivo. Spesso, infatti, i residenti di aree problematiche non vengono soddisfatti dalla comunicazione, dai partenariati e dal rafforzamento delle reti di auto-aiuto perché, al contrario, preferiscono gli interventi di polizia in grado di controllare i problemi locali, quali ad esempio lo spaccio di droga per strada.

Il mantenimento dell'ordine, come affermano Kelling e Coles (1996), è per molti aspetti una strategia di polizia “dura”, connessa con l'*habitus* “naturale” della polizia di tutela autoritaria dell'interesse pubblico. Inoltre, molti problemi di disordine urbano hanno una natura collettiva, spesso non vi è accordo su quali siano i rischi, per cui interventi invasivi vengono fortemente avversati.

La legittimità di forme repressive di intervento, come l'allontanamento di tossicodipendenti dalla strada per essere portati in centri di cura, potrebbe essere rafforzata attraverso la consultazione dei cittadini. E lo stesso potrebbe valere per altri metodi rigidi quali il coprifuoco e i divieti di contatto. Interventi repressivi di questo tipo spesso generano tensioni all'interno dei quartieri e minacciano i rapporti sociali e la collaborazione. Anche in tali situazioni dunque, le “esigenze della comunità” potrebbero guidare le locali politiche di sicurezza.

b) Le azioni simboliche di mantenimento dell'ordine

La rassicurazione dei cittadini non può essere ottenuta soltanto attraverso una maggiore visibilità della polizia nel quartiere, poiché è anche la comunicazione simbolica che conta: i poliziotti dovrebbero essere capaci di comunicare il senso di “tutela” e che “qualcosa si sta facendo”, dovrebbero essere disponibili e partecipativi, dovrebbero dimostrare interesse verso i racconti dei residenti, in modo tale da costruire con loro un rapporto di fiducia. Il sentimento di sicurezza dei cittadini richiede che ci sia una risposta capace di trasmettere un senso di attenzione e di responsabilizzare i residenti stessi (van Stokkom, 2008).

Gli interventi comunitari, anche se eseguiti da agenzie esterne al contesto ristretto del quartiere, potrebbero trarre vantaggio da azioni di polizia molto visibili nella riduzione del disordine. Mettere in atto “segni del controllo” significativi non però è così facile. Tattiche di polizia come quelle del “dominio rapido” (*shock and awe*), quali le incursioni mirate, possono aumentare la paura e la preoccupazione della comunità, soprattutto se i residenti non sono stati informati (Innes, 2008). Gli operatori municipali incaricati della manutenzione e della pulizia degli spazi pubblici, spesso non mostrano un atteggiamento incline alla risposta ai cittadini. È pertanto necessario ancora una volta che i “segni del controllo” siano collegati alle esigenze della comunità, sulla base degli interessi e delle preoccupazioni dei residenti (Innes, 2004). Ad esempio, le retate e le perquisizioni preventive possono rappresentare forti segnali di rassicurazione, in quanto intaccano il ruolo dei tossicodipendenti e di altri gruppi giudicati pericolosi, bilanciano le relazioni di potere nelle strade e comunicano ai gruppi che si sentono più vulnerabili che la giustizia ha un peso. Tuttavia, prima di fare ciò è indispensabile che la popolazione locale sia consultata,

perché se tali interventi dovessero incontrare l'opposizione dei residenti, la polizia dovrebbe astenersi dal metterli in atto.

c) Il valore limitato della coesione sociale

Le azioni comunitarie di polizia spesso mirano a raggiungere il difficile obiettivo di “ristabilire” la cittadinanza e rafforzare la coesione e le reti sociali del quartiere. Tuttavia, come ha dimostrato il programma di Chicago, la partecipazione non si realizza senza il supporto di agenti di polizia, operatori sociali ed altri funzionari pubblici. I cittadini, infatti, non contrastano il disordine e l'insicurezza in modo spontaneo e, come detto, lo sviluppo del capitale sociale in zone urbane vulnerabili richiede investimenti di lungo periodo. Non è neppure certo se la cittadinanza attiva possa assicurare un futuro prospero nei contesti urbani: molti abitanti sono provvisori, propensi a spostarsi in altri luoghi della città e non vogliono stringere legami con i loro vicini.

Tuttavia, “ristabilire le reti sociali” e “ristabilire la coesione del quartiere” non sono condizioni necessarie per le politiche locali di mantenimento dell'ordine, dal momento che è sufficiente anche un solo piccolo gruppo di cittadini impegnati per garantire un'azione proficua di recupero del quartiere. I membri dei partenariati locali rappresentano di solito un piccolo gruppo di residenti attivi: la vera arte è identificare tali persone e fornire loro il giusto sostegno professionale (Carr, 2005).

Tabella 1 - Ipotesi di intervento di “Community Policing” e di “Disorder Policing”

	Community Policing	Disorder Policing
Ordine pubblico	Comunitario	Politico
Strategie di polizia	Di risposta	Di risposta e repressiva
Comunicazione	Raggiungibile ed accessibile	Accrescere il sentimento di sicurezza tramite la co-produzione di “segnali di controllo”
Coesione sociale	Da promuovere	Non direttamente rilevante

La tabella 1 indica le possibili diverse ipotesi di intervento. Per distinguere ulteriormente i due approcci è necessario ricordare che gli interventi di polizia legati al disordine si basano su un processo politico aperto in cui si riconoscono i diversi interessi coinvolti, dunque le “esigenze della comunità” spesso non sono interpretate in modo uniforme.

4.1. Complicazioni

Abbiamo a questo punto molte argomentazioni per adattare il *community policing* olandese secondo gli schemi analizzati e per introdurre le strutture di partecipazione sistematica caratteristiche del *disorder policing*. La possibilità che gli interventi di polizia

falliscano si riducono se gli obiettivi sono coerenti con le esigenze e le aspettative della comunità. In particolar modo nei quartieri vulnerabili, in cui i residenti hanno poca fiducia nella polizia e gli interventi di quest'ultima sistematicamente sollevano critiche, la consultazione e la co-gestione con i cittadini possono avere sviluppi positivi.

Politiche comunitarie così rimodellate possono tuttavia far emergere alcune questioni pratiche. Anzitutto, la cooperazione con i residenti deve essere puntuale ed esattamente basata sulle loro richieste. Dopo un iniziale entusiasmo insorge facilmente una fase di stanchezza nelle consultazioni. Molti partecipanti agli incontri di zona durante il programma CAPS, infatti, si dichiarano insoddisfatti (Skogan, Steiner, 2004) e i continui e frequenti interventi non contribuiscono alla percezione di maggiore efficacia nelle azioni di polizia. Molti poliziotti sono poco socievoli in quanto si vedono coinvolti in attività che dal loro punto di vista sono compiti "non tradizionali" di polizia, come il dirigere le azioni di pulizia del quartiere o avvertire le persone di non fare l'elemosina ai mendicanti.

In secondo luogo, i quartieri eterogenei incontrano delle difficoltà nel definire il concetto di ordine. Nelle aree degradate, le aspettative dei residenti, dei negozianti e dei gestori di bar possono essere molto diverse tra di loro. Nei contesti fortemente politicizzati, polizia e altri operatori sono costretti a negoziare continuamente con gli abitanti. Quando molti problemi di criminalità o di disordine si verificano nello stesso arco di tempo, la polizia non può far altro che tenere tali problemi sotto controllo (spesso non potendo risolverli) (cfr. Zoomer, 2002: 108-109).

In quartieri multiculturali socialmente frammentati, la polizia tende spesso a contattare solo quei gruppi con cui condividono il punto di vista ("cittadini privilegiati"); in questi casi, altri gruppi – minoranze o gruppi di giovani – rischiano di diventare bersaglio delle azioni di polizia e di conseguenza oppongono resistenza, mentre la polizia è accusata di avere dei pregiudizi. Si dovrebbe, invece, come è stato fatto a Chicago, includere alcuni "attivisti" di gruppi sottorappresentati e, se necessario, andare a cercare tali persone con visite casa per casa.

Le richieste pubbliche di ordine sono spesso legate ad aspetti emotivi e giustificate da «"parrocchiali" desideri di ingiustizia, antipatia xenofoba verso gli altri o inaccessibili fantasie di sicurezza assoluta» (Loader, 2006: 207). È compito della polizia andar contro simili richieste, spesso fatte da maggioranze del quartiere infuriate e scontente (Crawford, 2007; Bottoms, 2006), ma al contempo la polizia dovrebbe dimostrare di potere fornire una pronta risposta agli eventi e di potere soddisfare rapidamente i "desideri degli utenti". In casi simili gli agenti di polizia dovrebbero assumere una posizione imparziale e autoritaria consona ai propri compiti di tutela dell'interesse pubblico.

Da ultimo, la polizia percepisce come problemi alcuni fenomeni che non sono vissuti come tali dagli abitanti del quartiere. Si potrebbe definire questa situazione la trappola del "centrismo di polizia" (Fielding, Innes, 2006: 103): i problemi della sicurezza sono interpretati come problemi di polizia, che possono essere risolti soltanto con soluzioni di tipo poliziesco. È, infatti, ben noto che gli indicatori di efficienza spingono i poliziotti a considerare tali problemi soltanto in termini di applicazione delle leggi, ma – al

contrario – la polizia è soltanto uno degli *stakeholder* e i fenomeni del disordine urbano (dall’abbandono scolastico alla prostituzione) sono collegati a fattori sociali che la polizia difficilmente riesce a controllare.

5. Discussione

Gli interventi di polizia legati al disordine urbano trovano una loro legittima collocazione nei quartieri poveri, disorganizzati e privi di reti politiche che lottano contro alti livelli di disordine e criminalità, che a loro volta inducono i residenti a sentirsi impotenti in quanto non riescono a ristabilire l’ordine nel loro territorio. Per tali ragioni sarebbe preferibile che fossero la polizia e le altre organizzazioni sociali ad assumersi l’incarico di dar vita a partenariati locali, come sta accadendo a Chicago o nei programmi di rassicurazione sociale in Inghilterra. Sembra questo, infatti, il modo migliore per coinvolgere anche le comunità etniche e povere nelle politiche locali di sicurezza.

Tali strategie hanno implicazioni che vanno ben oltre e possono potenzialmente coinvolgere l’intero tessuto sociale del quartiere. Per questo Loader (2006) colloca la rassicurazione nella categoria degli interventi di polizia del contesto (*ambient policing*): aumentare il numero complessivo degli agenti di polizia ed al tempo stesso attuare interventi di polizia ampi, pro-attivi e visibili. A mio avviso, però, nei quartieri più emarginati sono necessarie strategie massimaliste, sia in termini di co-gestione della sicurezza urbana che in termini di *problem solving*. Tali aree, infatti, non soltanto mancano di organizzazioni comunitarie ma devono anche affrontare il degrado, il deterioramento urbano e continui atti di disordine, spesso diretti contro le minoranze etniche; in queste zone, inoltre, bande giovanili trovano l’opportunità per “appropriarsi” delle strade. L’idea che contro simili difficili ambienti gli interventi “minimalisti” siano i “migliori” interventi di polizia (Crawford, 2007; Loader, 2006) manca di realismo. Al contrario, come detto, si ritiene che programmi massimalisti debbano essere implementati in modo selettivo: solo in quartieri con elevati livelli di criminalità e di disordine.

Una condizione essenziale perché tali programmi abbiano successo è il sostegno dei capi di polizia, dei consigli comunali e di altre organizzazioni cittadine; infatti, quei problemi sociali che spesso si nascondono dietro il c.d. “disordine urbano” potranno essere affrontati solo con la collaborazione delle agenzie per la casa e i servizi sociali. Occuparsi dei quartieri degradati, quindi, richiederebbe politiche urbane diverse da quelle realizzate negli ultimi decenni: investire nell’educazione, nell’assistenza e nell’aiuto è costoso; gli amministratori precedenti che sono stati rimossi dei loro incarichi dopo aver tagliato le spese per la sanità e l’assistenza devono tornare ad occuparsi di questioni sociali, ma questa volta quali operatori sul campo (Van den Brink, 2007).

Le strategie massimaliste di co-gestione della sicurezza offrono l’opportunità di dare potere ai cittadini e di prendere le distanze dalle pratiche di polizia che spesso considerano automaticamente come “persone sospette” i ragazzi di strada, i musulmani e gli immigrati. Azioni di polizia sproporzionate e “invasioni” dei quartieri disagiati, infatti, non fanno che aumentare il sentimento di insicurezza. Anche le politiche di tolleranza zero olandesi (quali le multe severe per i delinquenti minorenni) si sono allontanate dalla

co-gestione del disordine e dal *problem solving*. Simili strategie alla cieca hanno effetti controproducenti nei quartieri marginali in quanto interrompono i rapporti sociali con le minoranze etniche.

Il *disorder policing* delineato in questo articolo sembra essere in contrasto con gli attuali orientamenti di lotta alla criminalità in Olanda. I dirigenti della polizia, infatti, spingono per il ritorno al loro “compito principale” e credono che combattere il degrado e i fattori di disturbo dell’ordine non faccia parte dei compiti di polizia. Anche se, ironicamente, le politiche di sicurezza urbana si allontanano sempre più dalla mera applicazione della legge penale. Nonostante alcune ambiziose strategie volte a multare i cittadini anche per i reati minori - come ad esempio il cd. *Streetwise* ad Amsterdam (van Stokkom, 2008) – le agenzie locali di sicurezza non adottano solo metodi tradizionali repressivi, ma si rivolgono verso politiche di anticipazione, prevenzione e controllo dei problemi del disordine urbano. Per molti aspetti, l’attuale obiettivo della sicurezza ha lasciato indietro la tradizionale attività meramente repressiva di applicazione delle leggi. La giustizia penale ed i discorsi criminologici classici non contribuiscono realmente alla finalità di ristabilire l’ordine, in quanto concetti come contratto, mediazione, partenariato e reti di sicurezza sono estranei a tali discorsi tradizionali sulla criminalità. Il moderno obiettivo della sicurezza ha infatti la funzione di prevenire e regolamentare possibili sviluppi dannosi e minacciosi. Non è la punizione l’aspetto principale, ma il contratto (Crawford, 2003; Boutellier, 2005). In questo rinnovato contesto di regolamentazione di un potenziale ordine sociale pacifico, le strategie di polizia meramente incentrate sulla lotta al crimine sono alquanto antiquate ed inefficaci.

Anche se, ovviamente, il mantenimento dell’ordine e l’azione repressiva non si escludono a vicenda, poiché i residenti – anche nei quartieri poveri – approvano le azioni di contrasto della criminalità. Ad esempio, gli atti vandalici, quando rappresentano una minaccia reale, devono essere sanzionati. Credo, tuttavia, che la polizia dovrebbe anzitutto essere il legittimo e autorevole “boss della strada” e debba solo in secondo luogo agire come “agenzia di approvvigionamento” del sistema della giustizia penale. La qualità della vita nel quartiere è di fondamentale importanza, anche per la polizia. Come affermato da Bottoms (2006) dopo i suoi studi sul disordine nelle città inglesi: le politiche sociali nelle aree residenziali dovrebbero essere sempre elaborate all’interno di una più ampia comprensione dell’ordine sociale locale. Ogni politica che ignora o sminuisce l’importanza delle inciviltà urbane – per esempio perché le scarse risorse pubbliche devono essere rivolte verso i “veri e propri crimini” – è destinata a fallire nell’obiettivo di fornire un’efficace risposta alle più significative preoccupazioni dei residenti.

Note

- ¹ Il successo di New York si basa soprattutto sul simbolismo politico. Anche altre grandi città degli Stati Uniti ebbero delle riduzioni del crimine simili a quelle di New York. In alcune, tra cui San Diego, non si utilizzarono strategie aggressive di mantenimento dell'ordine (come fu fatto a New York). Mentre a San Diego le forze di polizia aumentarono del 6% tra il 1990 ed il 1995, il numero dei poliziotti newyorchesi crebbe nello stesso periodo del 40% circa. E mentre a New York – sempre nello stesso periodo – il numero di arresti aumentò rapidamente (ad esempio, circa il doppio nel caso di arresti legati alla droga), a San Diego il numero di arresti diminuì del 15% (Greene, 1999). Questi dati suggeriscono che New York non riuscì ad ottenere una radicale riduzione del crimine (Punch, 2006; Manning, 2001).

Riferimenti bibliografici

- BOTTOMS A. E.
2006 *Incivilities, Offence and Social Order in Residential Communities*, in A. Simester, A. Von Hirsch (a cura di), *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*, Oxford, Hart Publishing, pp. 239-280.
- BOUTELLIER H.
2005 *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*, BJU, Den Haag.
- BRINK G. VAN DEN
2007 *Prachtwijken!?*, Amsterdam, Bert Bakker.
- BURNEY E.
2005 *Making People Behave. Antisocial Behaviour, Politics and Policy*, Cullompton, Willan.
- CARR P. J.
2005 *Clean Streets: crime, disorder and social control in a Chicago neighborhood*, New York, NYU Press.
- CRAWFORD A.
2003 *“Contractual governance” of deviant behaviour*, in “Journal of Law and Society”, 30 (4), pp. 497-505.
2007 *Reassurance Policing: Feeling is Believing*, in Henry A. e Smith D.J. (a cura di), *Transformations of Policing*, Aldershot, Ashgate, pp.143-168.
- ELFFERS H., DE JONG W.
2004 *Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens*, in RMO advies 31, Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte, RMO advies 31, Den Haag.
- ENGBERSEN G. et al.
2005 *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*, Amsterdam, WRR-verkenningen, AUP.
- FIELDING N., INNES M.
2006 *Reassurance Policing, Community Policing and Measuring Police Performance*, in “Policing and Society”, 16(2), pp.127-145.
- FUNG A.
2004 *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton N.J., Princeton University Press.

- GREENE J.A.
1999 *Zero Tolerance: A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, in "Crime and Delinquency", 45(2), pp.171-187.
- HANCOCK L.
2001 *Communities, Crime and Disorder. Safety and Regeneration in Urban Neighbourhoods*, Basingstoke, Palgrave.
- HARCOURT B. E.
2001 *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Harvard, Harvard University Press.
- HERRINGTON V., MILLIE A.
2006 *Applying Reassurance Policing: Is it "Business as Usual"?*, in "Policing and Society", 16/2, pp.146-163.
- INNES M.
2008 *Toward a Science of Street Craft: The Method of Reassurance Policing*, in M. Easton et al. (a cura di), *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countrie*, The Hague, Boom Legal Publisher, pp.15-28.
2004 *Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action*, in "British Journal of Sociology", 55(3), pp.335-355.
- INNES M., FIELDING N.
2002 *From community to communicative policing: 'signal crimes' and the problem of public reassurance*, in "Sociological Research Online", 7(2), consultabile su www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html
- KELLING G.
2002 *"Broken Windows" and the culture wars: a response to selected critiques*, in R. Matthews, J. Pitts (a cura di), *Crime, Disorder and Community Safety: A New Agenda?*, Londra/New York, Routledge, pp.120-144.
- KELLING G., COLES C.
1996 *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in American Cities*, New York, Free Press.
- KELLING G., SOUSA Jr. W.H.
2001 *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*, in "Civic Report", 22, dicembre.
- KOFFMAN L.
2006 *The Use of Anti-Social Behaviour Orders: An Empirical Study of a New Deal for Communities Area*, in "The Criminal Law Review", 7, pp.593-613.

LOADER I.

2006 *Policing, Recognition, and Belonging*, in “The Annals of the American Academy of Political and Social Science”, 605 (1), pp.201-221.

MANNING P. K.

2001 *Theorizing policing: the drama and myth of crime control in the NYPD*, in “Theoretical Criminology”, 5(3), pp.315-344.

MATTHEWS R.

1992 *Replacing “Broken Windows”: Crime, Incivilities and Urban Change*, in R. Matthews, J. Young (a cura di), *Issues in Realist Criminology*, London, Sage, pp.19-50.

MAXFIELD M.

1987 *Explaining Fear of Crime: Evidence from the 1984 British Crime Survey*, Londra, HMSO.

PUNCH M.

2006 *Van ‘alles mag’ naar ‘zero tolerance’: policy transfer en de Nederlandse politie*, Den Haag, Elsevier.

ROCHÉ S.

2002 *Tolérance Zéro? Incivilités et insécurité*, Parigi, Odile Jacob.

SAMPSON R., RAUDENBUSCH S.

1999 *Systematic Social Observations of Public Spaces: A new Look at Disorder in Urban Neighbourhoods*, in “American Journal of Sociology”, 105, pp.1353-1376.

SKOGAN W.G.

1990 *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities*, New York, Free Press.

2006 *Police and Community in Chicago. A Tale of Three Cities*, Oxford/New York, Oxford University Press.

SKOGAN W.G., HARTNETT S.

1997 *Community Policing, Chicago Style*, New York, Oxford University Press.

SKOGAN W.G., L. STEINER

2004 *Community Policing in Chicago, Year Ten*, Illinois Criminal Justice Information Authority, consultabile su www.northwestern.edu/ipr/publications/policing_papers/Yr10-CAPSeval.pdf

STOKKOM B. VAN

2008 *Dealing with defiance. Incorporating emotional intelligence into police work*, in S. Karstedt, I. Loader, H. Strang (a cura di), *Emotions, Crime, and Justice*, Oxford, Hart Publishing, pp.235-254.

2007 *Symbolen van orde en wanorde. ‘Broken windows policing’ en de bestrijding van overlast en buurtverval*, Den Haag, Elsevier.

TAYLOR R.B.

2001 *Breaking away from broken windows*, Boulder CO, Westview.

TERPSTRA J., KOUWENHOVEN R.

2004 *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist, Kerckebosch.

TOPS P.

2006 *Regime-verandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam, Atlas.

TUFFIN R., MORRIS J. et al.

2006 *The Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme*, Home Office Research Study 296, in <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hors296.pdf>

VIJVE C.D. VAN DER et al.

2006 *Legitimiteit, gezag en politie*, in K. van der Vijver, F. Vlek F. (a cura di), *De legitimiteit van de politie onder druk?*, Den Haag, Elsevier, pp.15-132.

WILSON J.Q., KELLING G.

1982 *Broken Windows*, in "Atlantic Monthly", pp.29-38.

WITTEBROOD K., NIEUWBEERTA P.

2006 *Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit*, in "Tijdschrift voor Criminologie", 48(3), pp.227-242.

WOOD M.

2004 *Perceptions and Experience of Antisocial Behaviour*, Home Office Online Report 49/04, Londra, Home Office.

ZOOMER O. et al.

2002 *De gebiedsgebonden politieorg als uitdaging*, Ministerie van binnenlandse zaken, Den Haag.

**Sezione
Seconda**

PREVENZIONE COMUNITARIA

Politiche di sicurezza urbana e coinvolgimento della società civile: l'esperienza di Francia e Inghilterra a confronto

Jacques de Maillard

University of Rouen

1. Introduzione

In Europa Occidentale è emersa una serie di nuove politiche urbane, caratterizzate da forme di concessione esterna, deliberazione pubblica, partenariato e partecipazione dei cittadini.

La partecipazione, in particolare, è divenuta una parola chiave quasi universale nel contesto della modernizzazione della politica e della pubblica amministrazione (Papadopoulos, Warin, 2007). I settori della sicurezza urbana e della prevenzione della criminalità illustrano bene i possibili cambiamenti in atto. Negli ultimi vent'anni, si è assistito al coinvolgimento di un numero crescente di attori: i residenti, le associazioni della società civile e le organizzazioni di volontariato sono state via via sempre più coinvolte in varie forme di amministrazione partecipativa.

Questi cambiamenti sfidano il modello tradizionale con cui si affronta il problema della criminalità. Alla fine degli anni settanta, i paesi occidentali potevano essere rappresentati come “stati penali assistenziali”, che «combinano il legalismo liberale del processo doveroso e della proporzionalità della pena, con un impegno correzionalista verso la riabilitazione, il welfare e il sapere criminologico» (Garland, 2001: 27). Lo “stato penale assistenziale” era il risultato di un processo storico iniziato nel XVIII secolo, caratterizzato dal progressivo monopolio statale della risposta penale e dal numero crescente di professionisti operanti nelle attività di controllo di polizia, di giudizio e della correzione. Questi professionisti hanno così sviluppato e detenuto un sapere specialistico in nome del quale hanno stabilito standard, creato programmi o preso decisioni individuali.

Sebbene il ruolo di spina dorsale della regolazione sociale continuasse ad essere rappresentato dai meccanismi di controllo sociale della società civile, la popolazione ha iniziato progressivamente a rivolgere le proprie richieste alle istituzioni governative, invece di assumersi la responsabilità del controllo del crimine. Di conseguenza, questo compito si è trasferito dalla società civile alle istituzioni statali di applicazione della legge e dei servizi sociali. Attraverso le nozioni di “partenariato”, di “contratti” e di “governo partecipativo” sono state poi promosse nuove forme di governo.

Traduzione dall'inglese di Valeria Verdolini

Quando si parla di lotta contro la piccola devianza urbana, risuona come un unico richiamo la formula dei partenariati tra diverse agenzie. Lo sviluppo di queste nuove politiche locali ha facilitato il diffondersi di nuove modalità di *governance* con caratteristiche partecipative, come ad esempio il finanziamento di iniziative “dal basso” o la realizzazione di processi di consultazione. Le forze di polizia sono coinvolte in una molteplicità di programmi in cui lavorano insieme ad altre agenzie e alle comunità (la cittadinanza, le imprese, ecc.). In che misura tutto questo implica un cambiamento nel rapporto tra lo stato e la società civile? Non significa, forse, una ridefinizione delle responsabilità dello stato nella lotta contro la criminalità?

Il presente articolo esaminerà le ragioni e gli effetti sociali e istituzionali di questo cambiamento, concentrandosi su due paesi, Francia e Regno Unito, entrambi colpiti dall'erosione del tradizionale “stato penale assistenziale”. La comparazione tra la Francia e il Regno Unito è interessante soprattutto perché questi due paesi sembrano molto diversi, per quanto riguarda un aspetto decisivo: se, entrambi sono stati caratterizzati da iniziative di partecipazione a livello locale (Stoker, 2004; Sintomer, de Maillard, 2007), in Francia non vi è stato un discorso politico forte riguardante il coinvolgimento della società civile nelle politiche e nelle questioni di prevenzione della criminalità, mentre il dibattito politico nel Regno Unito è stato caratterizzato dall'onnipresenza di una retorica sul coinvolgimento delle comunità, che anche recentemente è stata riproposta dal New Labour. Il rinnovamento ideologico orchestrato da Blair e teorizzato da Giddens (Giddens, Blair, 2002) sostiene esplicitamente l'idea della partecipazione comunitaria e del rafforzamento dei legami sociali. Da questo punto di vista, il settore delle politiche di sicurezza fornisce un interessante test degli effetti politici e sociali di questa nuova retorica politica.

Esaminando lo sviluppo di questa retorica e la mobilitazione socio-politica che promuove, l'articolo vuole analizzare il significato politico dei discorsi che potrebbero denotare un ritorno della società civile. La nostra ipotesi è duplice: in primo luogo, riteniamo che la spinta verso la partecipazione della società civile nella gestione della sicurezza costituisca un cambiamento limitato, rispetto al modello precedente dominato dai professionisti e dalle istituzioni pubbliche. Se le nuove impostazioni, le norme, gli strumenti e gli attori nascono al fine di incoraggiare la mobilitazione della società civile, un tale cambiamento sarà contrastato dalle dinamiche professionali, organizzative e politiche. In secondo luogo, attingendo alla dimensione comparativa, si assume che la combinazione di un discorso debole sulla responsabilizzazione in Francia e una tradizione dirigista, in particolare nel settore della sicurezza, produrrà un diverso tipo di relazione stato-società civile rispetto al Regno Unito.

La prima parte dell'articolo si concentrerà sugli appelli politici e amministrativi rivolti alla società civile nei due paesi dal 1980, che hanno significato una chiara rottura con il modello tradizionale. La seconda parte analizzerà la partecipazione dei rappresentanti della società civile nelle attività di polizia e nelle politiche di prevenzione della criminalità ed esaminerà le contraddizioni che ne derivano. Prima di affrontare questi temi, è necessaria una specificazione semantica: “società civile”

è usata in questo contesto come una formulazione generale che designa attori non governativi e non economici, quali gruppi associativi, organizzazioni di volontariato, e la gente comune coinvolti nelle politiche urbane. Tuttavia, le categorie utilizzate dagli attori non sempre si riferiscono esplicitamente alla società civile. In Francia, la formula prevalente è “la co-produzione di sicurezza”, mentre nel Regno Unito i responsabili politici parlano di “comunità”.

2. Ridefinizione delle relazioni tra Stato e società civile

Attraverso nuove procedure, i contratti e i forum, le agenzie della giustizia penale sono state coinvolte in una molteplicità di programmi, in cui lavorano assieme ad altre agenzie e rappresentanti della società civile. In questo articolo cercheremo innanzitutto di abbozzare alcune spiegazioni per questi usi istituzionali e politici della società civile, poi, prenderemo in esame più dettagliatamente la retorica dominante in ogni paese, richiamando l'attenzione sulle concezioni politiche contrastanti.

Che cosa spiega la proliferazione delle varie innovazioni finalizzate a coinvolgere i rappresentanti della società civile in nuove forme di governo? I tradizionali strumenti amministrativi sono contestati, il monopolio dei professionisti è criticato e le priorità politiche sono messe in dubbio. Oltre a ciò ci sono diversi elementi che hanno avuto particolare effetto in campo politico nei paesi qui analizzati. Entrambi gli Stati sono stati colpiti dall'aumento dei tassi di criminalità (il tasso dei furti si è moltiplicato per nove ogni 1000 abitanti, in Francia) (de Maillard, Roche, 2004) e dalla diminuzione dei tassi di risoluzione (da 51% nel 1950 al 26,5% nel 2002, in Francia) (Roche, 2005). Inoltre, in Francia e nel Regno Unito, l'ampliarsi della società multiculturale ha sollevato tensioni, in particolare tra la polizia e le minoranze etniche (Smith, 1991). Nel campo della sicurezza, entrambi i paesi sono stati caratterizzati da un calo di fiducia nei confronti degli attori professionali. Nel Regno Unito, la percentuale di persone che ritiene che la polizia faccia un «buon lavoro» è passata dal 43% nel 1982 al 20% nel 2000 (Sims, Myhill, 2001). Tutto questo ha generato diverse tensioni, che hanno travolto la polizia. Nel Regno Unito, ad esempio, alcune campagne di stampa condotte dai giornali scandalistici hanno dato avvio a forti mobilitazioni contro presunti autori di reati sessuali (Edwards, Hughes, 2002: 1-2). In Francia, nei settori della prevenzione delle dipendenze o della prostituzione, per esempio, gli abitanti di alcuni particolari quartieri si sono mobilitati contro l'inerzia dello Stato rispetto ai problemi locali legati allo spaccio e alla prostituzione. Ultimo, ma non meno importante, entrambi i paesi sono stati colpiti da una forte austerità fiscale dal 1980, che ha comportato significativi tagli di spesa in materia di sicurezza e di altri settori della politica. È difficile valutare l'impatto di questi diversi elementi rispetto alla spinta verso un ruolo attivo della società civile, ma si tratta comunque di elementi che costituiscono il quadro più ampio in cui tale coinvolgimento ha avuto luogo.

La nostra argomentazione principale è che, in entrambi i paesi, l'appello alla società civile sia stato interpretato diversamente dai vari attori politici. Si possono dunque distinguere tre principi fondamentali, ciascuno di essi basato su una specifica concezione del ruolo dello Stato e del rapporto tra Stato e società civile²⁰: la logica

dello Stato “sovraccarico”, la logica dello Stato “ricettivo” e la logica dello Stato “concedente”.

La logica dello Stato “sovraccarico” si basa sulla convinzione diffusa tra i policy makers che, a causa degli oneri finanziari e delle limitate risorse umane, lo Stato non sia più in grado di rispondere ad elevati tassi di criminalità e, quindi, l’appello alla società civile è visto come una redistribuzione delle responsabilità tra lo Stato, il mercato e la comunità. A questo proposito, la Francia e il Regno Unito, hanno sperimentato problemi analoghi con elevati tassi di criminalità e sistemi di giustizia penale che sono ampiamente considerati dal pubblico come troppo indulgenti e troppo poco interessati alla sicurezza pubblica (Garland, 2001: 106-108; Roché, 2003). Di conseguenza, i governi incoraggiano l’uso di strumenti per affrontare e prevenire la criminalità che vadano oltre l’apparato statale. Alcune dichiarazioni dei rispettivi ministeri degli interni sono emblematiche di questa strategia per limitare la responsabilità dello Stato.

«Ogni singolo cittadino e tutte quelle agenzie le cui politiche e pratiche possano influire sulla dimensione della criminalità dovrebbero fornire il proprio contributo. La prevenzione della criminalità è un compito che coinvolge tutta la comunità» (Home Office, Prevenzione della criminalità, Circolare 8/1984)

«La sicurezza non può essere l’unica attività delle forze dell’ordine, il sentimento di insicurezza non dipende solamente dalla loro azione. Dipende da molti altri fattori: la coesione sociale, la coscienza civica, etc. Questi fattori sono influenzati dalle competenze delle attività locali o da iniziative provenienti dalla società stessa» (Ministero francese degli Interni, Circolare 28 Ottobre 1997).

Si può notare come nel Regno Unito, questo spostamento si sia verificato prima che in Francia. Nel caso inglese, la limitazione della responsabilità dello Stato potrebbe esser stata favorita dalla generale concezione neoliberista della società.

Ad esempio, Patten, ministro presso il Ministero dell’Interno nel 1980 ha dichiarato: “Lo scetticismo riguardo a cosa possa essere realizzato dallo Stato che agisce come unico attore è giustamente stato recepito dalle percezioni della politica economica; una analoga soluzione è divenuta necessaria per affrontare la criminalità” (The Guardian, 9 aprile 1988). Nonostante le tradizionali idee conservatrici sul ruolo che dovrebbe avere lo Stato nel promuovere la sicurezza, questo invito ad un crescente coinvolgimento della società civile ha una chiara connotazione liberista, dato che prevede un “arretramento” dello Stato (Savage, 1990).

La seconda logica, dello Stato ricettivo, si riferisce alla ricerca dei policy makers di nuovi modelli di connessione tra gli interventi statali e le domande sociali. In un contesto di crisi sociale e di crescenti tensioni tra professionisti e cittadini, il

tradizionale monopolio da parte dei professionisti del settore è stato messo in discussione, mentre questi lasciavano trasparire le ovvie difficoltà di trattare con alcuni gruppi della popolazione e del non essere più percepiti come gli unici attori in grado di “leggere” le aspettative del pubblico. Così, a partire dagli inizi degli anni ottanta, alcuni influenti rapporti pubblici hanno richiesto più consultazione. In Inghilterra, in seguito ai disordini di Brixton del 1981, il pluricitato report di Lord Scarman (1981) criticava l’insufficiente cooperazione tra la comunità “nera” e la polizia. Come conseguenza di questo rapporto, sono stati istituiti, nel 1980, i gruppi di consultazione comunitaria della polizia (*Police community consultation groups*, PCCGs), al fine di dare una espressione visibile all’idea che le forze di polizia non debbano agire in modo indipendente dal resto della società e che “il governare non può essere lasciato solamente alla la polizia” (Home Office, 1993). In Francia, tranne in periodi recenti, la critica mossa alle forze dell’ordine è stata meno dura. Tuttavia, il rapporto Bonnemaïson²¹ del 1982, elaborato a seguito dei disordini cittadini nella periferia di Lione, ha esplicitamente criticato il ruolo di forze di polizia e operatori sociali per quanto riguarda il trattamento della devianza giovanile. La principale innovazione che è derivata dal rapporto è stata la possibilità concessa alle amministrazioni comunali di creare comitati locali di prevenzione della criminalità (*Conseils Communaux de Prévention de la délinquance*, CCPD), in cui hanno lavorato insieme le forze di polizia, i magistrati, i rappresentanti del comune, gli operatori sociali e i responsabili delle associazioni. Nel Regno Unito, con la diffusione della ideologia della “*Third way*” alla fine degli anni ‘90, la critica al monopolio dei professionisti è ripresa e ha dato un forte impulso alla mobilitazione di forze civili.

L’appello alla comunità può essere visto come un modo di re-indirizzare l’attenzione delle forze di polizia centralizzate ed altamente specializzate, al fine «di migliorare la qualità della vita e il comportamento dei membri della comunità locale e ad aumentare senso civico» (Giddens, Blair, 2002: 99). Questo concetto è stato ripreso anche più recentemente nel *National Reassurance Policing Programme*, un progetto che mira ad accrescere la fiducia pubblica nelle forze di polizia. In Francia, ancora una volta la critica è stata meno diretta. Tuttavia, la riforma della “*police de proximité*”, introdotta dal governo socialista nel 1997, era finalizzata ad un obiettivo simile, vale a dire stabilire un più stretto contatto tra la polizia e la popolazione (Roché, 2005). Di conseguenza, in entrambi i paesi, i forum e ed i partenariati sono stati visti come uno strumento per migliorare la comunicazione e connettere le istituzioni politiche, i professionisti e la popolazione. In questo modo, la promozione della partecipazione dei cittadini è stata utilizzata come strumento per contenere le tensioni sociali.

Nella terza logica, la logica dello Stato “concedente”, il governo è più dinamico nell’attivare e sostenere le comunità locali. Il manifesto della *Third Way* riconosce in modo chiaro «i limiti del governo in campo sociale, ma anche la necessità per il governo, entro questi limiti, di stringere nuove partnership con il settore del volontariato. In materia di istruzione, sanità, lavoro sociale, prevenzione della criminalità o di cura per i bambini, un governo che “concede” rafforza la società

civile, più che indebolirla, e aiuta le famiglie e le comunità a migliorare le loro prestazioni (...). Il compito del *New Labour* è rafforzare la gamma e la qualità di tali partneriati» (Blair, 1998: 14). Secondo la dottrina della *Third Way*, il ruolo dello Stato “concedente” è più di riflesso, accettando di regolamentare le azioni di altri soggetti senza necessariamente intervenire direttamente²². Si delinea un mutamento del modello di *governance* in cui i rapporti Stato - società sono regolati dai contratti e «lo Stato è un partner permissivo, che unisce e guida networks flessibili» (Bevir, Rodes, 2003: 58). A questo proposito, Gran Bretagna e Francia sono molto simili. In entrambi i paesi, gli attori della società civile sono diventati i principali soggetti interessati, data la loro esperienza sui temi trattati.

Tabella 1 - Tre concezioni delle relazioni stato-società civile.

	Lo stato sovraccarico	Lo stato ricettivo	Lo stato concedente
Finalità	Il ritiro dello stato	Connettere azioni di governo e domande sociali	Attivare la società civile
Relazioni Stato-Società	Delegare le funzioni statali ad attori privati	Organizzare consultazioni al fine di rendere le istituzioni più reattive alla società	Dare avvio a partenariati pubblico-privato e creare networks
Procedure	Mercato, liberalizzazione	Forum, incontri pubblici, strumenti consultivi (sondaggi, ecc.)	Contratti, co-finanziamenti

Il coesistere di tre logiche suggerisce che l'appello alla società civile non si riferisce ad una ideologia coerente, ma è piuttosto il risultato di diverse convinzioni, anche se non esplicitamente contraddittorie.

3. La retorica politica. Comunità versus prossimità

Nel momento in cui il tema del coinvolgimento dei cittadini è entrato nel linguaggio politico, nel discorso del *New Labour* è divenuto centrale il concetto di “comunità”, che è invece rimasto quasi assente dalla retorica francese. È importante evidenziare come l'uso del termine “comunità” nella retorica politica britannica sulla sicurezza non sia nato nei discorsi neolaburisti, anche se è sotto quel governo che ha ottenuto un certo rilievo. Il concetto di “comunità” era già stato definito precedentemente da diversi politici conservatori (Savage, 1990). Fortemente influenzati dal “moralismo comunitario” dei pensatori americani, in particolare A. Etzioni (Hughes, 1996), i neolaburisti hanno adottato questa nozione: sia nel manifesto della *Third Way* che nelle indicazioni di Etzioni (1993),

viene fortemente promosso il bisogno di ripristinare il ruolo delle comunità e le loro voci morali²³.

L'assenza di una nozione di "comunità" nei discorsi pubblici francesi è dovuta al fatto che l'idea di comunità, in Francia, è vista come una potenziale minaccia alla legittimità delle istituzioni politiche²⁴. I termini che dominano la retorica pubblica sono "prossimità" e "coproduzione". Slogan come *police de proximité, justice de proximité, sécurité de proximité* sono associati alle recenti riforme amministrative, al fine di avvicinare le istituzioni politiche al pubblico (Wyvekens, 1996) e sono usate dai governi locali per legittimare il loro ruolo nella "co-produzione" locale di sicurezza (Le Goff, 2005).

I differenti usi della retorica politica in Francia e Gran Bretagna rivelano le concezioni politiche sottostanti nei due paesi. In Francia il discorso pubblico è pervaso da simboli repubblicani, enfatizza la base collettiva e l'unità della società francese. Perciò, ogni riferimento a "communautés" viene facilmente ridotto ad una dimensione etnica (*les communautés ethniques*) o, come accade per ogni gruppo religioso o culturale, vengono collocate nella sfera privata. Per quanto riguarda il Regno Unito, la maggior parte degli scienziati sociali inglesi (cfr. Crawford, 2001; Hughes, 1996; Lacey, Zedner, 2000) vede il discorso politico sulla comunità come una «nostalgia travestita da modernizzazione» (Crawford, 2001: 73-74). Nella loro ottica, la criminalità è il risultato di un crollo della comunità e delle norme ad essa connesse; la riaffermazione delle comunità, nelle famiglie, nei quartieri e nelle scuole, contribuisce, secondo questo approccio, a regolare il comportamento deviante. Questo ri-immaginare nostalgicamente le comunità, tuttavia, si distingue nettamente dal tono generale del discorso neo laburista relativo alla "inevitabile modernizzazione". Si può anche notare che alcuni teorici del neo laburismo siano rimasti scettici nei confronti del comunitarismo (Giddens, 2000: 62-65).

Considerato l'ampio uso dei termini "comunità" o "prossimità" nei rispettivi discorsi politici, è evidente che, più che rappresentare concetti in grado di guidare le politiche, queste formule siano nozioni vaghe, parole rassicuranti prive di un chiaro significato. "Comunità", per esempio, può significare una località, o uno specifico quartiere, o può designare le realtà non geografiche ma identitarie dei gruppi etnici. "Prossimità" può essere intesa come prossimità spaziale (le istituzioni pubbliche situate in quartieri più poveri), o come prossimità temporale (una risposta penale più repentina), o come prossimità umana (cercando di regolare i rapporti tra queste istituzioni e il pubblico). Allo stesso modo "co-produzione", termine spesso utilizzato nei testi amministrativi francesi, è una formula altrettanto vaga, non definendo precisamente chi viene coinvolto, se i cittadini o solo i professionisti e le istituzioni interessate. L'utilizzo di questi termini rivela un alto grado di ambiguità e di incertezza circa il modo in cui dovrebbero essere progettati i nuovi rapporti tra professionisti, istituzioni pubbliche e rappresentanti della società civile. Tuttavia, la vaghezza di tali nozioni è politicamente utile, perché lascia spazio a varie interpretazioni e a pratiche politiche flessibili.

4. Mobilitare la società civile: eterogeneità e contraddizioni

L'uso della società civile è un processo carico di tensioni, contraddizioni e ambivalenze. In questo articolo, ci si concentrerà su tre aspetti complementari: i vari forum pubblici, i partenariati tra organizzazioni di volontariato e le istituzioni pubbliche, e gli esperimenti in cui lo Stato ha affidato la responsabilità di svolgere compiti connessi alla sicurezza ad espressioni della società civile (tabella 2)²⁵. Queste tre strategie sono distinte solamente a fini analitici perché in realtà si sovrappongono: le attività di controllo affidate ai cittadini, ad esempio, sono finanziate da fondi pubblici e presuppongono che in incontri pubblici si regolamentino il loro ruolo e quello delle forze di polizia e della cittadinanza.

Tabella 2 - Tre usi istituzionali della società civile

	Delega	Forum	Partenariati
Principio	Competenze pubbliche delegate ad attori non istituzionali	Incontri organizzati da autorità pubbliche in cui sono coinvolti i rappresentanti della società civile	Organizzazioni di volontariato, comitati di quartiere, associati con organizzazioni pubbliche, al fine di definire e realizzare progetti specifici
Strumenti	Vigilanza di quartiere, agenti speciali, controllo sociale informale esercitato dalla cittadinanza	Incontri di gruppo, studi sugli orientamenti dei consumi, incontri pubblici, panel cittadini.	Partenariati formalizzati, contratti di co-finanziamento

4.1. Frammenti di società civile nei forum cittadini: un effetto limitato

La creazione di forum cittadini è uno strumento di uso frequente ed un metodo piuttosto tradizionale di coinvolgimento della cittadinanza, dei leader delle associazioni, degli abitanti, in breve di chi consideriamo i rappresentanti della società civile. L'intento è quello di fornire una piattaforma per le persone interessate ad esprimere le loro esigenze, a discutere le problematiche ed elaborare soluzioni. Uno sguardo da vicino alla pratica, tuttavia, mostra come tale coinvolgimento sia limitato, guidato e vincolato dalle autorità pubbliche.

Nel Regno Unito, sono state istituite molteplici forme di consultazione della popolazione, come i comitati consultivi di polizia (PPCs o PPCGs), le consultazioni dei cosiddetti "gruppi difficili da raggiungere", o le consultazioni inserite nel contesto del *Crime and Disorder Act*²⁶. È stato ampiamente riconosciuto che i PPCGs sono dominati dalla polizia, la cui competenza regna spesso incontrastata. Il risultato del processo di consultazione è scarso, perché gli incontri dei PPCG sono scarsamente frequentati e spesso rappresentano un mero alibi (Newburn, Jones, 2002: 47-48). I

rappresentanti della comunità spesso si sentono intimiditi dallo stile e dal linguaggio “professionale” usato in questi incontri e hanno l'impressione di non essere ascoltati, perché alla fine le decisioni vengono prese altrove, come si evince dal disappunto espresso da un rappresentante della comunità: «*Noi vogliamo i miracoli e loro vogliono una vita facile*» (citato in Crawford, 1997: 174).

Lo scopo di questi forum è quello di catalizzare le aspettative del pubblico. Secondo uno studio dell'Home Office, il 29% dei membri della comunità e delle organizzazioni di volontariato ha criticato la “politica di facciata” di alcuni enti pubblici (Hester, 2000: 2; si veda anche HMIC 1999). Recentemente, Hughes (2007: 74) ha sottolineato che «la maggior parte dei partenariati sulla sicurezza (...) si può definire come duopoli gestiti dalla polizia e dalle amministrazioni locali».

Tuttavia, non tutte le consultazioni si sono rivelate inefficaci o sono state percepite come fallimentari da parte dei partecipanti. Un altro studio ha rivelato che quasi il 90% dei partenariati ha coinvolto gruppi “difficili da raggiungere”, e che quasi la metà (45%) di queste consultazioni sono state valutate come “un successo” o addirittura “un grande successo” (Newburn, Jones, 2002). In alcuni casi, i partenariati hanno portato a cambiamenti fondamentali nella percezione dei problemi in gioco, cambiamenti che a loro volta hanno avuto un impatto sulla strategia generale. Tutto questo lo si vede in particolare quando si parla di problemi legati ai giovani:

«Grazie all'impulso dato dai giovani alle politiche, noi [le autorità] siamo stati in grado di smettere di considerarli come il problema. Siamo riusciti a dare ascolto alle loro opinioni e a considerarli come vittime della criminalità, piuttosto che percepirli pubblicamente [come criminali]» (citato in Newburn, Jones, 2002: 44).

Allo stesso modo, i recenti sviluppi nelle attività di rassicurazione della polizia (che mira a una migliore accessibilità e visibilità delle forze di polizia) hanno «evidenziato l'importanza di coinvolgere i residenti locali, sfruttando la loro conoscenza della criminalità locale e dei problemi di disordine, e rendendoli partecipi degli sforzi delle forze dell'ordine nella loro stessa comunità» (Crawford, Lister, 2004: 55).

D'altro canto, questo processo di coinvolgimento della società civile può diventare problematico se pone la polizia a confrontarsi con domande sociali diverse: «nello sviluppo di legami con le comunità emarginate e vulnerabili, altri gruppi possono accusare la polizia di piegarsi ad interessi di gruppi minoritari» (Jones, Newburn, 2001: 48). È quindi interessante notare che il processo di coinvolgimento della società civile contribuisce a rendere più evidenti i conflitti tra i vari segmenti della società civile. Gli interessi dei giovani sono opposti a quelli degli anziani, si mettono a confronto gruppi religiosi e non religiosi, le comunità territoriali si sfidano a vicenda, ecc. In questo modo, il processo di consultazione ha due facce: da un lato facilita la comunicazione, dall'altro rivela le contraddizioni interne della società civile, formata da diverse componenti che hanno opinioni diverse e partecipano in modo diverso alla sicurezza (cfr. anche Stenson, 2005).

Contrariamente alla prassi britannica, in Francia non esistono processi di consultazione gestiti autonomamente dalla polizia. Ogni incontro si svolge in sessioni più allargate, cui partecipano le autorità locali, le agenzie per gli alloggi, o altri portatori di interesse. Le ricerche sui risultati di questo tipo di incontri presentano diversi scenari:

- Innanzitutto le esigenze espresse da parte della popolazione vengono immediatamente respinte dalle autorità locali, che considerano bisogni e proposte come troppo particolari, ingenui e poco attuabili (Donzelot et al., 2003; Donzelot, Wyvekens, 2004; Roché, 2002); i cittadini in questo contesto non rivestono una posizione tale da poter denunciare efficacemente gli errori delle istituzioni, che a loro volta, tendono ad usare le riunioni pubbliche per insegnare loro come comportarsi; spesso la situazione diventa molto tesa, a causa del contrasto tra le aspettative della polizia, alla ricerca di informazioni specifiche, e i residenti che restano riservati.
- In un secondo scenario, meno frequente, si riescono a mettere in moto delle dinamiche partecipative, che avviano, ad esempio, un processo di consultazione e portano alla formulazione di una strategia da applicare nelle politiche di sicurezza. Come risultato, tuttavia, le richieste dei cittadini restano ai margini della sfera istituzionale, perché le esperienze di partecipazione a livello locale vengono poi tagliate fuori dal reale processo decisionale²⁷.
- È poi immaginabile un terzo scenario, secondo la ricerca ancora meno frequente, in cui alcune iniziative portano ad una vera e propria dinamica di cooperazione. Un esempio è il caso di Blanc Mesnil. L'amministrazione comunale di questa città, a nord di Parigi, ha avviato varie forme di partecipazione dei cittadini, dagli incontri pubblici, alle interviste, ai questionari, ai gruppi di contatto, ecc.. Al fine di rendere efficaci tali iniziative, un significativo numero di rappresentanti della società civile è stato poi integrato all'interno del comitato incaricato della verifica di attuazione del contratto locale di sicurezza, nonostante l'apparente riluttanza dei rappresentanti statali (Donzelot et al., 2003: 293 e per gli altri casi vedi DIV, 2004: 32-37).

Nel caso francese ci si trova dunque di fronte a diverse posizioni istituzionali e a diversi approcci nei confronti della partecipazione dei cittadini. In alcune città, l'amministrazione appare a favore di una partecipazione più forte nel campo della sicurezza, mentre i rappresentanti e i professionisti nazionali, vale a dire prefetti e autorità di polizia, sono meno sensibili alle richieste di sicurezza dal basso (Donzelot et al., 2003: 298). Di conseguenza, le iniziative che incoraggiano la partecipazione della società civile sono spesso guidate dai comuni, più che dal governo statale. Con la riforma della polizia (tra il 1998 e il 2002), tutto questo è diventato evidente: il progetto di riforma puntava al decentramento delle responsabilità in seno alla polizia nazionale e al miglioramento del contatto con

la popolazione, ma non prevedeva meccanismi partecipativi che facilitassero lo scambio tra la polizia e la società civile.

In sintesi, abbiamo rilevato in entrambi i paesi che le sperimentazioni di coinvolgimento dei cittadini spesso mostrano risultati deludenti. Nonostante le affermazioni politiche che invocano la “cittadinanza attiva” e “la costruzione di comunità più sicure”, i concreti processi di partecipazione sono caratterizzati da incertezza e instabilità. In alcuni casi, specialmente in Francia, è evidente la mancanza di un *know-how* relativo ai metodi di coinvolgimento dei residenti in questioni di sicurezza. Nel complesso, questi risultati sottolineano come la cooperazione tra i professionisti e i rappresentanti della società civile siano spesso tra il debole e l’inesistente e che i professionisti tendano a controllare le richieste degli abitanti dall’alto verso il basso. In Francia, sembra poi che ci sia un leggero contrasto tra le autorità locali che sono più a favore della partecipazione dei cittadini e i professionisti dello Stato (cioè i poliziotti), meno sensibili alle richieste provenienti dal basso. Nel Regno Unito, tale contrasto è meno evidente, sia perché il sistema politico lascia meno spazio di manovra per le autorità locali, sia perché esiste un atteggiamento più aperto da parte delle forze di polizia nei confronti della partecipazione dei cittadini. Inoltre, nel Regno Unito, il coinvolgimento dei residenti, e, più in generale, la questione del mantenere l’ordine pubblico attraverso il consenso, è una reale preoccupazione per l’Home Office, così come per i professionisti del settore. Al contrario, il sistema dirigista francese si riflette nell’etica professionale e delle prassi istituzionali di agenti di polizia francesi. Così, il ministero francese dell’interno e i professionisti delle forze dell’ordine non si considerano come soggetti direttamente responsabili nei confronti della popolazione.

4.2. Il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nei partenariati: interventi più flessibili?

Come in altri paesi occidentali, in Francia e nel Regno Unito esiste una vasta gamma di organizzazioni di volontariato coinvolte in partenariati di prevenzione della criminalità, la maggior parte delle quali è finanziata da enti pubblici, al fine di portare avanti diversi programmi di prevenzione sociale. Tuttavia, in molti casi, questi partenariati non si rivelano all’altezza delle aspettative. In molte città francesi, le organizzazioni di volontariato sono una parte integrante delle strategie di prevenzione della criminalità. In settori come il trattamento e la prevenzione della droga, gli aiuti alle prostitute o l’aiuto alle vittime, molte associazioni fruiscono di sovvenzioni pubbliche e agiscono a fianco o in sostituzione delle istituzioni pubbliche. Nel Regno Unito, questo sviluppo è stato fortemente sostenuto dai neolaburisti, in linea con la loro concezione dello “Stato concedente”²⁸.

Questi esempi di azioni congiunte tra i rappresentanti della società civile e delle amministrazioni pubbliche forniscono una visione più generale delle relazioni tra Stato e società civile per quanto riguarda i problemi di sicurezza. In primo luogo, rivelano un cambiamento nel modo in cui è trattata la materia: come in altri

settori dei servizi pubblici, diventa sempre più evidente la distinzione tra i ruoli di “acquirente” e “fornitore” (cfr. Osborne, Gaebler, 1992; Deakin, Walsh, 1996). Tra le iniziative popolari e il controllo amministrativo questi partenariati, in quanto tali, rimangono ambivalenti: da un lato, rappresentano un riconoscimento simbolico ed economico della società civile, dall’altro, in quanto supportati dalle pubbliche amministrazioni, sono necessariamente inseriti in uno specifico quadro normativo che limita il loro margine di manovra.

In secondo luogo, questi partenariati costruiscono un universo intermedio tra la società civile e le istituzioni politiche. I membri delle organizzazioni della società civile stanno migliorando le loro competenze di negoziazione con le istituzioni pubbliche, alla ricerca dei finanziamenti erogati dai vari dipartimenti. I leader delle organizzazioni di volontariato devono dunque essere in grado di gestire bilanci e personale, oltre a padroneggiare il linguaggio amministrativo²⁹, e tutto ciò implica una “managerializzazione” della società civile. In Francia, la pressione manageriale è presente più nella retorica che nelle pratiche effettive, mentre nel Regno Unito, questo approccio manageriale è piuttosto forte. Ad esempio, nello scenario della “società della valutazione” (*audit society*, vedi Power, 1997) devono essere valutate le prestazioni di chi fornisce servizi, in quanto gli indicatori di performance sono strumenti chiave per la distribuzione dei finanziamenti pubblici. Alcuni autori (vedi Rhodes, 2000 per il quadro generale; Crawford, 2001 e Hughes, 2007 per la sicurezza della comunità) hanno sottolineato le dinamiche contraddittorie in atto: il governo centrale cerca di incoraggiare le iniziative locali, lasciando che gli attori locali decidano sulle strategie locali, ma allo stesso tempo si cerca di influenzarne i risultati e di definirne gli orientamenti. Si cerca dunque di promuovere la fiducia all’interno società e tra cittadini e istituzioni, ma la generalizzazione del sistema di valutazione comporta una sorveglianza più stretta. Come sintetizza Crawford (2001: 64): «cercare di separare le funzioni di acquirente/fornitore è stato molto più complesso di quanto suggeriscano i guru manageriali, spesso fondendo e confondendo le responsabilità e producendo forme di governo, che sono contemporaneamente a distanza e a portata di mano». In terzo luogo, a livello locale, si sviluppa una forte frammentazione della società civile lungo linee territoriali, religiose, etniche e generazionali. Questa osservazione è meno valida per il Regno Unito, dove due grandi organizzazioni nazionali, *Concern* e *NACRO*, hanno assunto il ruolo di negoziare con i governi nazionali, cosa che, anche se attualmente la loro influenza sembra essere in declino, può anche essere vista come una minaccia alla società civile (Hirst, 1997: 96-114).

4.3. Strategie di delega

Parallelamente al tentativo di creare un dialogo tra i rappresentanti della società civile e le forze di polizia, è stata utilizzata anche un’altra strategia, molto vicina a ciò che Garland (2001: 124) ha etichettato come un “processo di responsabilizzazione”, vale a dire «un nuovo tipo di azioni indirette, in cui agenzie statali attivano azioni svolte da organizzazioni ed operatori non statali». In questo

processo, il governo trasferisce la responsabilità ad attori privati, al tempo stesso sostenendoli affinché sviluppino le competenze necessarie. Per quanto riguarda la sicurezza, questa strategia si basa sulla auto-organizzazione della società civile e sulla riattivazione di meccanismi di controllo sociale informale. Al fine di incoraggiare diversi segmenti della società civile a farsi carico della propria sicurezza, lo stato promuove iniziative autogestite, come le pattuglie civili, nonché strumenti tecnici. Su questo aspetto, i due casi nazionali differiscono profondamente.

Nel Regno Unito, l'Home Office ha sviluppato diversi "pacchetti" e kit di strumenti per le comunità per supportarli nella gestione dei loro problemi di sicurezza. Ad esempio, sono stati resi disponibili on line un pacchetto informativo per i gruppi locali sui comportamenti anti-sociali e una guida pratica in materia di riduzione della criminalità (*'Be safe, be secure'*). In questo modo, l'Home Office persegue una strategia iniziata anni fa, con la creazione dei *neighbourhood watch* e degli ausiliari per la sicurezza (*special constables*). Il concetto di "neighbourhood watch" è nato negli Stati Uniti alla fine del 1960 ed è stato lanciato nel Regno Unito nel 1982. La strategia mira ad aiutare le persone a proteggere se stesse e le loro proprietà e a ridurre la paura della criminalità, attraverso una migliore sicurezza delle abitazioni, una maggiore vigilanza, rapporti accurati alla polizia su avvenimenti sospetti e la promozione dello spirito di comunità. Cinque milioni di famiglie sono state coinvolte da dicembre 1993, e le recenti stime suggeriscono che il progetto ha toccato un quarto della popolazione del Regno Unito (Bennett et al., 2006)³¹. Gli ausiliari per la sicurezza (*special constables*) sono una forza composta da volontari, formati dalla polizia locale al fine di supportare gli agenti di polizia. Nel 2005, vi erano più di 11.000 membri. Sono state inoltre avviate alcune sperimentazioni di servizi di polizia forniti dai civili, o di pattugliamenti supplementari supportati dalla polizia o di attività di volontariato che cercano di alleggerire le forze di polizia da determinati compiti. Ad esempio, la polizia del West Yorkshire ha reclutato volontari per svolgere compiti specifici all'interno di stazioni di polizia, come ad esempio fornire informazioni sullo stato di avanzamento dei casi alle vittime e ai testimoni, in modo da consentire agli agenti di trascorrere più tempo nelle pattuglie (Crawford, Lister, 2004: 33). Il governo britannico ha anche ideato nuove funzioni di pattugliamento residenziale. Alcune autorità locali hanno istituito procedure di controllo del vicinato, in cui sono i residenti a pattugliare la propria comunità, attraverso la presenza in strada. Tutte queste iniziative non rappresentano una "delega" alla società civile in senso stretto, in quanto il personale è comunque impiegato dalle autorità pubbliche; sono tuttavia emblematiche della ricerca di intermediazione tra le forze di polizia tradizionali e il pubblico.

Colpisce in particolare il volontarismo che sta dietro questo processo, attraverso il quale il governo del Regno Unito rafforza dinamiche locali di auto-protezione. La partecipazione della società civile è parte della strategia dello stato di passare le responsabilità agli attori della società civile ed è incoraggiata dal governo, quale

strumento di rafforzamento della comunità. Alcuni autori hanno osservato che queste esperienze, in particolare i “neighborhood watches”, favoriscono legami più forti all’interno delle comunità e fissano i valori comuni (Bennett et al., 2006). Altri (Garland, 1998; Lacey, Zedner, 2000: 58; per un discorso più generale sulla “Third Way”, cfr. Jobert, 2002) hanno sottolineato la contraddizione al centro di tale processo: il coinvolgimento delle comunità, incoraggiato dal governo britannico corre il rischio che le politiche sociali ed economiche contribuiscano alla disaggregazione delle stesse comunità, favorendo le responsabilità individuali e inasprendo l’esclusione sociale.

In Francia, il processo in corso è molto più reticente. Il governo potrebbe rendere alcune banche responsabili della propria sicurezza o si sentono, ad esempio, dei messaggi di avviso nella metropolitana che avvertono dei borseggiatori, ma difficilmente possono esistere programmi o anche un discorso pubblico come nel Regno Unito. Alcune eccezioni sono rappresentate dalle pattuglie civili sponsorizzate dai comuni nei periodi di crisi, ad esempio durante i disordini del novembre 2005, o le azioni di auto-protezione, messe in atto da alcune comunità religiose, come, ad esempio, la comunità ebraica, a tutela talvolta dei propri edifici. Raramente, i gruppi di residenti si organizzano in modo permanente (Body-Gendrot, 2000; Borzeix et al., 2006). Borzeix et al. (2006) hanno sottolineato il ruolo del comitato dei co-proprietari di Grigny (un sobborgo meridionale di Parigi), che mantiene alcune forme di controllo sociale informale nei confronti delle infrazioni commesse dagli adolescenti. I membri del comitato hanno le risorse per agire come intermediari tra il comune o la polizia ed i cittadini, e sono quindi in grado di tradurre alcune richieste di queste istituzioni.

La maggior parte di queste iniziative consistono però in processi dal basso verso l’alto: provengono cioè da organizzazioni di volontariato o dai residenti, ma non sono promosse con forza da parte dello Stato. Contrariamente al Regno Unito, non esiste né un programma nazionale per favorire l’auto-organizzazione della società civile, né mobilitazioni avviate dalle pubbliche autorità. Una delle ragioni potrebbe avere a che fare con la cultura politica francese, fortemente riluttante nei confronti della cessione di attività relative alla sicurezza ad attori non governativi. Solo una piccola parte della popolazione ritiene che il miglioramento della sicurezza pubblica dipenda dalla responsabilizzazione della società: per il 17,6% dovrebbe basarsi sull’“imparare ad essere meno esposti ai rischi”, il 3,8% sull’“autodifesa”, 3% su un “appello ai servizi privati” (gennaio 1998, vedi tabella 3). In altre parole, le soluzioni che si basano sulla auto-organizzazione della società non sono considerate il modo migliore per aumentare la sicurezza. L’idea dominante tra le élite politiche e professionali è che le autorità locali che incoraggiano l’auto-organizzazione dei cittadini trascurino troppo i loro doveri politici. A livello nazionale, si ritiene che compito del Ministero degli Interni sia quello di assicurare le persone, mostrare un atteggiamento forte ed ascoltare le esigenze della popolazione, piuttosto delegare le responsabilità pubbliche a soggetti privati.

Tabella 3 - Che cosa si dovrebbe fare per migliorare la sicurezza pubblica? – Percentuali ricavate da sondaggi nazionali sulle popolazioni adulte

	Giugno 1990	Gennaio 1993	Gennaio 1996	Gennaio 1998
Sentenze più severe	33	42	45	47,8
Pene alternative all'incarcerazione	49,6	43,3	43,5	42
Più forze dell'ordine	26,1	28,9	24,5	35,6
Lotta all'immigrazione illegale	32,8	34,8	36,5	28,3
Collaborazione con le forze dell'ordine	20,7	19,6	19,2	19
Imparare ad essere meno esposti ai rischi	28,2	21,2	21,8	17,6
Autodifesa	3,6	4,6	3,6	3,8
Appello ai servizi privati	3,2	3,3	3,1	3,0

Fonte: CREDOC/IHESI, 1990-1998

5. Conclusioni

La redistribuzione dei poteri dalle varie autorità politiche alla società civile ha prodotto una forma di governo in rete, che vincola soggetti pubblici e privati. L'appello politico e istituzionale alla società civile può essere spiegato con motivazioni differenti (lo Stato sovraccarico, lo Stato ricettivo e lo Stato concessivo), che si portano dietro sviluppi specifici, in linea con l'affermazione di Garland (2001: 126): «Per la prima volta dopo la formazione dello Stato penale moderno, i governi hanno cominciato a riconoscere una basilare verità sociologica: che i processi più importanti di produzione di ordine e conformità si trovano all'interno delle istituzioni della società civile, e non nell'incerta minaccia di sanzioni legali». Se una proposta in tal senso è in una certa misura veritiera, essa deve essere correttamente intesa.

Questo passo verso una maggiore partecipazione dei cittadini è un processo ambiguo. I professionisti, in particolare i funzionari di polizia, ma anche gli operatori sociali o i funzionari amministrativi, difendono i monopoli acquisiti, rimangono prudenti circa la partecipazione della società civile e contribuiscono a limitarne la portata, tutto ciò si vede chiaramente nelle riunioni pubbliche tra le forze di polizia e i rappresentanti della società civile. L'aumento del coinvolgimento comporta anche la creazione di intermediari tra i cittadini e l'apparato statale, come nel caso dei partenariati in cui intervengono dei leader professionalizzati tra gli organismi pubblici, da cui sono finanziati, e la popolazione, dalla quale deriva la loro legittimità.

Questo quadro fornisce un'immagine mitigata del cosiddetto ritorno della società

civile. Inoltre, il processo contiene elementi contraddittori, in quanto le autorità pubbliche possono, da un lato, incoraggiare la partecipazione della società civile, e, dall'altro, limitarne il ruolo e l'impatto. Sono i governi a definire le norme in base alle quali i rappresentanti della società civile sono spinti a organizzarsi. Essi diffondono le principali idee di comunità attiva e coesa, ma, al tempo stesso, mettono in atto delle politiche sociali che si basano sulla responsabilità individuale. Pertanto, il processo di coinvolgimento della società civile si è dimostrato controverso e, a volte, frammentato. Diversi settori della società civile si sono richiamati a diverse concezioni della sicurezza pubblica e la costruzione dei partenariati si è caratterizzata per la una dispersione dei finanziamenti.

I modelli nazionali specifici che si possono trovare in Francia e nel Regno Unito rivelano poi che le iniziative britanniche sono di gran lunga più ambiziose, sia per quanto riguarda i contatti tra i funzionari di polizia e la società civile, sia per il tentativo di auto-organizzazione della società civile. Questi processi riflettono un livello di delega sconosciuto alla realtà francese e il sistema britannico sembra meno bloccato dal punto di vista delle professioni. Tuttavia, i vari indicatori e gli strumenti che sono stati sviluppati ai fini di valutare e garantire l'efficienza, hanno portato ad un orientamento manageriale e hanno contribuito a limitare la libertà delle iniziative della società civile. Questi due aspetti, l'apertura delle istituzioni politiche e la gestione manageriale dei rapporti stato-società civile, rendono il finanziati da fondi pubblici contrasto relativo alla distribuzione del potere all'interno dello Stato del tutto evidente: nel Regno Unito, entrambi i processi sono guidati dallo Stato centrale, mentre in Francia, nei settori in cui lo Stato ha mantenuto centralizzate le risorse (in particolare per quanto riguarda le forze di polizia), non viene lanciata una strategia politica universalistica che gli enti locali sono tenuti a mettere in atto.

Come si spiegano tali differenze? Come accennato in precedenza, una motivazione è data dalle differenti culture politiche. Secondo alcuni sondaggi, la popolazione francese, tra cui politici, professionisti ed altri opinion makers, tende ad essere riluttante rispetto alla collaborazione con le forze di polizia e a credere nell'importanza di un'azione statale in questo campo, mostrando quindi solo un lieve sostegno a favore di un forte coinvolgimento della società civile. Tuttavia, trenta anni fa, la Francia e il Regno Unito erano piuttosto simili, vale a dire caratterizzati dalle professionalizzazioni e dallo statalismo. Perché c'è stato un cambiamento più forte nel Regno Unito che in Francia? Sembra che nel Regno Unito l'accumulo delle politiche condotte dai successivi governi e rafforzate dai processi di centralizzazione nel corso degli ultimi trenta anni abbia avuto un grande effetto. L'introduzione di riforme gestionali, la preoccupazione di mantenere l'ordine attraverso il consenso e il processo di responsabilizzazione della società civile sono stati obiettivi relativamente stabili nel tempo. I governi francesi si sono mantenuti meno imprenditoriali su questo aspetto specifico. Da questo punto di vista, le idee e i discorsi giuridici che hanno guidato politici e professionisti negli ultimi trenta anni hanno svolto un ruolo decisivo³².

Note

- ¹ Una versione leggermente differente di questo intervento è stata pubblicata in Jobert, Kohler-Koch (2008). Ringraziamo il progetto Connex per il supporto offerto durante la stesura di questo contributo.
- ² Queste tre differenti logiche spiegano il ritorno alla società civile seguendo il quadro concettuale proposto da Bevir, Rhodes (2003) sulle differenti ragioni che sottendono i mutevoli contesti della governance - ad es. «il confine variabile tra stato e società civile» (Bever, Rhodes, 2003:42), anche se non abbiamo mantenuto il loro focus principale sulla tradizione politica (Socialista, Liberal, Conservatrice, Whig).
- ³ Il responsabile del rapporto di Bonnemaison (1982) era un sindaco socialista di una cittadina nei sobborghi di Parigi.
- ⁴ Come argomenteremo successivamente, la Third Way è guidata anche da un impulso centralista.
- ⁵ Il manifesto della “Third Way” (Giddens, Blair 2002: 98-100) è chiaramente influenzato da altri scienziati sociali Americani. Per esempio, viene citato il celebre libro di Kelling e Coles, *Fixing Broken Windows* (1996), al fine di dimostrare il bisogno di “rigenerare le comunità” e di rafforzare i partenariati tra polizia e cittadini.
- ⁶ Quando un alto funzionario pubblico aveva narrato all'ex Ministro dell'Interno J.-P. Chevènement i successi delle politiche comunitarie in Canada e Stati Uniti, egli era impallidito, in quanto, per lui, police communautaire suonava come una vitale ‘minaccia alla Repubblica’ (Roché, 2005:46-47).
- ⁷ Hassid (2006) propone un'altra classificazione basata su quattro attività: esprimersi (nei forum pubblici), segnalare (riportare un crimine), vigilare e proteggere se stessi.
- ⁸ Secondo il Crime and Disorder Act del 1998, è obbligatoria la consultazione dei seguenti gruppi di volontari e cittadini: Neighborhood watch, supporto alle vittime, gruppi stabiliti per perseguire gli interessi delle donne, gruppi giovanili, gli anziani, i disabili, le minoranze etniche, cittadinanza gay e lesbica, proposte religiose, residenti, negozianti, co-operanti, partenariati ed altre rilevanti agenzie locali.
- ⁹ Si vedano le monografie su Perpignan e Montreuil in Bailleur, Gorgeon (2000).
- ¹⁰ Andrebbe qui evidenziato come il precedente governo conservatore avesse incoraggiato anch'esso il coinvolgimento di organizzazioni di volontariato in partenariati, e dato vita a tipologie di organizzazioni quasi non governative (Quangos) nel campo della sicurezza urbana. Un buon esempio è Crime Concern, un'organizzazione creata nel 1988 e parzialmente fondata dall'Home Office, che supporta una grande varietà di programmi di riduzione della criminalità e promuove la diffusione di buone pratiche nel campo della prevenzione comunitaria.
- ¹¹ Si veda Body-Gendrot (2000), riguardo alla professionalizzazione delle organizzazioni comunitarie.
- ¹² Lacey, Zedner (2000: 164) hanno evidenziato le strategie di evasione dei controlli

da parte degli attori locali, con cui tentano di “farsi spazio” rispetto a pratiche meno monitorate (come la prevenzione sociale del crimine).

- ¹³ L'ex Home Secretary conservatore Howard aveva pubblicamente incoraggiato il coinvolgimento degli adolescenti nei “neighbourhood watch”. Parlando alla conferenza sul modello di “neighbourhood watch”, egli aveva dichiarato: «So che molte persone giovani sono già coinvolte attivamente. Ma la possibilità per fare di più è enorme. Una delle grandi sfide dei prossimi anni sarà l'estendere l'appello ai giovani» (“Howard tells youth to fight crime”, the Independent 12 November 1995). Tuttavia, la sua iniziativa è stata rifiutata dalla maggioranza dei professionisti e degli esperti del settore.
- ¹⁴ Si veda, in questa prospettiva, l'interpretazione proposta da Bleich (2002) nell'analisi delle politiche relative a razze e integrazione in Francia e Regno Unito, che sottolinea le differenti idee politiche che guidano i governi nei rispettivi Stati.

Riferimenti bibliografici

- BAILLEAU F., GORGEON C. (a cura di)
2000 *Prévention et sécurité: vers un nouvel ordre social?*, Parigi, Editions de la Délégation Interministerielle à la Ville.
- BENNETT T., HOLLOWAY K., FARRINGTON D.
2006 *Does neighbourhood watch reduce crime? A systematic review and meta-analysis*, in "Journal of Experimental Criminology", 2(4), pp. 437-458.
- BEVIR M., RHODES R.
2003 *Searching for civil society: changing patterns of governance in Britain*, in "Public Administration", 81(1), pp. 41-62.
- BLAIR T.
1998 *The Third Way. New politics for the new century*, Londra, The Fabian Society.
- BLEICH E.
2002 *Integrating Ideas into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France*, in "Comparative Political Studies", 35(9), pp. 1054-1076.
- BODY-GENDROT S.
2000 *The Social Control of Cities*, Londra, Blackwell.
- BONNEMAISON G. (a cura di)
1982 *Face à la délinquance: Prévention, répression, solidarité*, Parigi, La Documentation française.
- BORZEIX A., COLLARD D., RAULET-CROSET N.
2006 *Participation, insécurité, civilité: quand les habitants s'en mêlent*, in "Les Cahiers de la sécurité intérieure", 61, pp. 55-83.
- CRAWFORD A.
2001 *Joined-up but fragmented: contradiction, ambiguity and ambivalence at the heart of labour's "Third Way"*, in R. Matthews, J. Pitts (a cura di), *Crime prevention, disorder and community safety: a new agenda?*, Londra, Routledge, pp. 54-80.
1997 *The Local Governance of Crime*, Oxford, Oxford University Press-Clarendon Press.
- CRAWFORD A., LISTER S.
2004 *The Extend Policing Family*, York, Joseph Rowntree Foundation.

DEAKIN N., WALSH K.

1996 *The enabling state: the role of markets and contracts*, in “Public Administration”, 74, pp. 33-48.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE A LA VILLE (DIV)

2004 *Politique de la ville et prévention de la délinquance*, Parigi, Editions de la DIV.

DE MAILLARD J., ROCHÉ S.

2004 *Crime and Justice in France. Time trends, policies and political debate*, in “European Journal of Criminology”, 1(1), pp. 111-151.

DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A.

2003 *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Parigi, Seuil.

DONZELOT J., WYVEKENS A.

2004 *La magistrature social*, Parigi, La Documentation française.

EDWARDS A., HUGHES G.

2002 *Introduction: the community governance of crime control*, in G. Hughes G., E. Edwards (a cura di), *Crime Control and the Community*, Cullompton, Willan Publishing, pp. 1-19.

ETZIONI A.

1993 *The Spirit of Community: The Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, New York, Crown.

GARLAND D.

1998 *Les contradictions de la “société punitive”: le cas britanniques*, in “Actes de la recherche en sciences sociales”, 124, pp. 49-67.

2001 *The Culture of control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, University of Chicago Press. Trad. it. *La cultura del controllo*, Milano, Il Saggiatore 2004.

GIDDENS A.

2000 *The Third Way and its Critics*, Cambridge, Polity Press.

GIDDENS A., BLAIR T.

2002 *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Parigi, Seuil.

HASSID O.

2006 *Police et citoyens*, in “Futuribles”, 326, pp. 5-20.

HESTER R.

2000 *Crime and disorder partnerships: voluntary and community sector involvement*, Home Office, Briefing note 10/00.

HER MAJESTY'S INSPECTORATE OF CONSTABULARY (HMIC)

1999 *Police Integrity: Securing and maintaining public confidence*, Londra, Home Office.

HIRST P.

1997 *From Statism to Pluralism*, Londra, Routledge.

HOME OFFICE

1993 *Police Reform: a Police Service for the Twenty-First Century*, Cm2281, Londra, HMSO.

HUGHES G.

1996 *Communitarianism and law and order*, in "Critical Social Policy", 49, pp. 17-41.

2007 *The Politics of Crime and Community*, Londra, Palgrave.

JOBERT B.

2002 *Giddens et l'Etat-providence: une troisième voie très britannique*, in "Revue française de sociologie", 43(2), pp. 407-422.

JONES T., NEWBURN T.

2001 *Widening access: Improving police relations with hard to reach groups*, Home Office, Police Research Series Paper, 138.

KELLING G.L., COLES C.M.

1996 *Fixing Broken Windows*, New York, Simon and Schuster.

JOBERT B., KOHLER-KOCH B. (a cura di)

2008 *Changing images of civil society. From protest to governance*, Londra, Routledge.

LACEY N., ZEDNER L.

2000 *Community and governance: a cultural comparison*, in S. Karstedt, K.D. Bussmann, *Social Dynamics of Crime Control*, Oxford, Hart Publisher, pp. 157-169.

LE GOFF T.

2005 *Les maires et la sécurité quotidienne: rhétoriques et pratiques de proximité*, in C. Le Bart, R. Lefebvre (a cura di), *La proximité en politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 197-214.

NEWBURN T., JONES T.

2002 *Consultation by crime and disorder partnerships*, Home Office, Police Research Series Paper 148.

OSBORNE D., GAEBLER T.

1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading.

- PAPADOPOULOS Y., WARIN P. (a cura di)
2007 *Innovative, participatory and deliberative procedures in policy making: democratic and effective?*, in “European Journal of Political Research”, 46(4), pp. 445-605.
- POWER M.
1997 *The Audit Society*, Oxford, Oxford University Press.
- RHODES R. (a cura di)
2000 *Transforming British Government*, Londra, MacMillan.
- ROCHÉ S.
2002 *Tolérance zero?*, Parigi, Odile Jacob.
2003 *La répression en panne?*, in S. Roché (a cura di), *En quête de sécurité*, Parigi, Armand Colin, pp. 213-225.
2005 *Police de proximité*, Parigi, Seuil.
- SAVAGE S.P.
1990 *A war on crime? Law and order policies in the 1980's*, in S.P. Savage, L. Robins (a cura di), *Public policy under Thatcher*, Londra, Palgrave, pp. 89-102.
- SCARMAN L.
1981 *The Brixton disorders 10-12 April 1981: Report of an inquiry by the Rt. Hon. the Lord Scarman, OBE*, Londra, HMSO.
- SIMS L., MYHILL A.
2001 *Policing and the public: findings from the 2000 British Crime Survey, Research Findings 136*, Londra, Home Office.
- SINTOMER Y., DE MAILLARD J.
2007 *The limits to local participation and deliberation in the French politique de la ville*, in “European Journal of Political Research”, 46(4), pp. 503-529.
- SMITH D. J.
1991 *The origins of black hostility to the police*, in “Policing and Society”, 2(1), pp. 1-15.
- STENSON K.
2005 *Sovereignty, biopolitics and the local government of crime*, in “Theoretical Criminology”, 9(3), pp. 265-287.
- STOKER G.
2004 *Transforming Local Governance*, Londra, Palgrave.
- WYVEKENS A.
1996 *Justice de proximité et proximité de la Justice. Les maisons de justice et du droit*, in “Droit et société”, 33 pp. 363-388.

Comunità contraddittorie: i casi di “Street Life People”, “Neighbourhood Policing” e “The Community”

Stephen Moore

Anglia Ruskin University

1. Introduzione

Nonostante quello delle “persone di strada” non appaia a prima vista come uno dei temi più rilevanti in materia di comportamenti antisociali in un contesto nazionale o europeo, in realtà la risposta pubblica a questo problema fornisce diversi spunti interessanti rispetto a come tali gruppi vengono percepiti come una minaccia e a come di conseguenza vengono trattati da parte della comunità dominante. Queste riflessioni possono essere estese anche ad altri gruppi, quali i giovani e i migranti.

L'articolo illustra i meccanismi attraverso cui alcuni gruppi diventano *visibili* come minacce per la sicurezza pubblica e le condizioni per la loro *demonizzazione*. L'ipotesi di partenza è che la risposta standard di una comunità, di fronte alla domanda su cosa fare dei gruppi problematici, sia, e sia sempre stata, chiedere la loro *eliminazione*. Ritengo inoltre che tale processo di “eliminazione” dei gruppi marginali, percepiti come minaccia, diventi più probabile laddove il potere di prendere decisioni sul loro futuro passi dalle mani degli organi competenti a quelle delle “comunità”.

La mia tesi è che l'utilizzo sempre più intenso del concetto di “comunità”, da parte del Governo laburista britannico, nel tentativo di intervenire sulla percezione dei problemi sociali, abbia portato ad un aumento della punitività e dell'esclusione sociale ai danni di questi gruppi “demonizzati”. Polemicamente, vorrei inoltre concludere che proprio tali gruppi, “davvero marginali” e percepiti come minaccia per la comunità, contengono invece senza dubbio molti degli elementi chiave che media e politici considerano essenziali per la stessa definizione di comunità.

Per non dare per scontata la conoscenza diretta delle politiche del Regno Unito, è necessario introdurre il tema, delineando in sintesi il concetto di comportamento antisociale e le relative politiche governative.

Il concetto di comportamento antisociale è emerso per la prima volta nel Regno Unito nella metà degli anni '90 come un elemento chiave della strategia elettorale del New Labour. Esso era, e rimane, un termine vago, che comprende una serie ampia e disparata di azioni, accomunate da alcune caratteristiche. La definizione ufficiale è quella di «azioni che causano o possono verosimilmente causare molestie, allarme, turbamento ad una o più persone non dello stesso gruppo di provenienza» (Home Office, 2004: 3). Esistono pochi esempi migliori di questa definizione del comportamento antisociale per rappresentare la teoria dell'etichettamento.

Traduzione dall'inglese di Ester Massa

L'Home Office ha inoltre stilato una lista di attività considerate esempi di comportamento antisociale (Home Office, 2004: 4):

Tabella 1 – Esempi di comportamento anti-sociale secondo l'Home Office

Uso degli spazi pubblici	Non rispetto del benessere della comunità/dei cittadini	Azioni contro le persone	Danni all'ambiente
<p><i>Abuso e spaccio di droghe/sostanze:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Possesso di droghe - Consumo di droghe - Abbandono di siringhe per strada - Presenza per strada di spacciatori e consumatori - Consumo di alcool in strada <p><i>Accattonaggio</i></p> <p><i>Prostituzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Adescamento - Abbandono di preservativi per strada <p><i>Occupazione degli spazi pubblici:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vagabondaggio - Loitering (Bighellonare) <p><i>Atti sessuali e atti osceni</i></p> <p><i>Macchine abbandonate</i></p> <p><i>Rumori molesti e disordine legati all'uso dei veicoli</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Parcheggi irregolari - Gare di velocità - Uso di biciclette e skateboard in zone pedonali 	<p><i>Rumori molesti:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vicini rumorosi - Auto e moto rumorose - Musica ad alto volume - Allarmi di autovetture (persistenti e/o malfunzionanti) - Rumore di pub e locali - Rumore di attività industriali <p><i>Comportamenti rumorosi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Schiamazzi - Risse - Comportamenti legati al consumo di alcool <p><i>Altri comportamenti che recano fastidio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Urinare negli spazi pubblici - Incendi (non diretti contro specifiche cose o persone) - Giocare in zone vietate <p><i>False richieste di aiuto e false chiamate di emergenza alla polizia</i></p> <p><i>Animali non sorvegliati</i></p>	<p><i>Intimidazioni/Molestie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gruppi che minacciano le persone - Bullismo - Voyeurismo - Telefonate oscene/fastidiose <p><i>Azioni che possono essere basate su:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Razza/Etnicità - Orientamento sessuale - Genere - Religione - Disabilità - Età 	<p><i>Vandalismi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Graffiti - Danni alle pensiline degli autobus - Danni alle cabine telefoniche - Danni all'arredo urbano - Danni a piante e alberi <p><i>Rifiuti:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gettare rifiuti per strada - Abbandonare rifiuti per strada

Fonte: Elaborazione da Research Development and Statistics Directorate in Home Office (2004).

Tale nozione di comportamento antisociale è il riflesso del disagio diffuso in una società, quella britannica, in trasformazione, in cui il comportamento di alcuni gruppi veniva sempre più percepito come fuori controllo. In particolare, la preoccupazione si concentrava sui giovani, sulle attività di disturbo del vicinato e sul gruppo più ristretto delle “persone di strada”.

Quasi subito dopo le elezioni, nel 1997, il nuovo governo laburista ha introdotto una legislazione per combattere i comportamenti antisociali (il *Crime and Disorder Act* del 1998), cui sono seguiti altri provvedimenti, culminati nell'*Anti-Social Behaviour Act* del 2003.

L'insieme di questi dispositivi conteneva una varietà di poteri. Quelli per noi più rilevanti sono:

- l'*Anti-Social Behaviour Order*, ordinanze restrittive che limitano i comportamenti dei soggetti "antisociali", emanate dai tribunali civili su iniziativa delle amministrazioni comunali, della polizia e di altre istituzioni competenti. Tipicamente impediscono ai soggetti di recarsi in determinati luoghi o a tenere determinati comportamenti.
- *Section 30 orders/Dispersal*, che conferisce agli ufficiali di polizia, in aree definite, il potere di disperdere i gruppi di (almeno due) persone che si stanno comportando in un modo che potrebbe essere percepito dal pubblico come "molestia, intimidazione, allarme o turbativa". Gli ordini di cui alla sezione 30 hanno validità per 6 mesi e possono essere rinnovati.

Dal punto di vista normativo, inoltre, l'azione del governo ha assegnato agli enti locali (piuttosto che alla polizia) un ruolo centrale in materia di comportamenti antisociali; inoltre, ai fini di ottenere finanziamenti dal governo centrale, le autorità locali devono dimostrare di aver introdotto con successo misure contro i comportamenti antisociali.

Delle tre dimensioni di maggiore rilievo in materia di comportamenti antisociali – giovani, disturbi di vicinato e "persone di strada" – ci occuperemo di seguito dell'ultima, sulla base della ricerca che ho condotto negli ultimi tre anni a Cathedral City, in cui ho esplorato i rapporti esistenti con la comunità, l'amministrazione comunale e la polizia. L'analisi si è fondata sull'esame dei documenti ufficiali, su interviste con i funzionari dell'amministrazione, con le associazioni che lavorano con "le persone di strada" e con gli ufficiali di polizia incaricati di applicare le norme relative alla vita di strada, sulla partecipazione ad assemblee pubbliche sul tema e su incontri con membri della comunità. Una parte significativa del lavoro è stata poi l'osservazione diretta delle stesse "persone di strada" coinvolte.

Per ragioni di opportunità, non sarà identificato il luogo reale in cui la ricerca è stata realizzata, ma continuerò ad utilizzare il nome fittizio di Cathedral City.

2. La "vita di strada" nel Regno Unito

Non esiste alcuna definizione chiara per le persone con uno stile di "vita di strada", o "persone di strada" come li chiamerò io qui, ma, a mio avviso, esse possiedono tutte o la maggior parte delle seguenti caratteristiche:

- scelgono di vivere all'aperto per la maggior parte del giorno (e qualche volta anche della notte) in compagnia di altri, in luoghi pubblici;
- svolgono una vasta gamma di attività sociali e fisiche nei luoghi pubblici, comprese quelle che sono generalmente considerate come private e/o fuori luogo;
- sono generalmente disoccupati;
- tendono ad avere delle dipendenze o ad essere consumatori abituali di droghe e/o di alcol.

Le persone di strada sono facilmente riconoscibili in quanto si raccolgono in piccoli gruppi nelle aree marginali dei centri cittadini di molte città britanniche (e europee?). Le persone di strada sono spesso confuse con i senza fissa dimora e con coloro che dormono in strada, sia dall'opinione pubblica sia nelle ricerche sulle politiche, ed è vero che esiste una sovrapposizione tra i due gruppi. Sebbene i senza fissa dimora tendano ad essere persone di strada, in realtà la maggioranza delle persone che vivono in strada ha un alloggio – di solito in case popolari o in ostelli. I dati sono estremamente difficili da ottenere, ma il lavoro svolto per il consiglio di Cathedral City indica che approssimativamente il 70% di coloro che polizia ed amministrazione comunale definiscono persone di strada non è senzate.

Non esistono dati nazionali, né stime ufficiali sulle persone di strada. A Cathedral City il numero di persone realmente in strada *a qualsiasi ora* è di circa quindici volte superiore al numero dei senza fissa dimora. Inoltre, dal momento che la popolazione della strada è particolarmente mobile, con un'alta percentuale di spostamenti dall'area di riferimento, con frequenti malattie o addirittura morti, il numero totale è probabilmente circa il doppio. Secondo le stime governative, solo 495 persone dormono per strada tutte le sere in Gran Bretagna (DCLG, 2005a), mentre la ricerca condotta da Randall e Brown (2006) indica un numero più verosimile approssimativamente di dieci volte superiore. Si può stimare quindi che il numero minimo di persone di strada in Gran Bretagna sia circa 7.500. In ogni caso, non è irragionevole sostenere che questo numero sia molto più alto, dato che la stima più accurata dei vagabondi nella sola Londra è sopra i 3.000.

Le persone di strada si trovano in tutta la Gran Bretagna, come vedremo in seguito, solo che in alcune situazioni essi sono “invisibili”, sono cioè presenti nei contesti più fatiscenti dei centri cittadini, dove si confondono nello sfondo delle vite quotidiane della maggior parte delle persone. Sono comunque più visibili nelle città turistiche, in parte per le maggiori possibilità di guadagno attraverso l'elemosina ed in parte perché contrastano visibilmente con la generale ricchezza di queste città. Città quindi come Londra, Brighton, Cambridge, York, Oxford e Bath hanno tutte problemi di vita di strada significativi e visibili. Con la tendenza delle città a riqualificare le zone centrali meno attraenti, il tema delle persone di strada è diventato problematico anche in altre città, quali ad esempio Leicester, Leeds, Reading, Glasgow, Edimburgo e Manchester. Dallo studio di Randall e Brown (2006) sulle “persone di strada senzate” emerge che le persone di strada trascorrono di solito 18 ore al giorno all'aperto durante tutto l'anno. Circa un terzo del loro campione aveva vissuto in questo modo per più di cinque anni e virtualmente tutte le persone intervistate avevano passato un po' di tempo dormendo dove gli capitava. Di solito la gente di strada beve ed usa droghe e può chiedere l'elemosina per ottenere denaro.

Dalla ricerca di Randall e Brown (2006), inoltre, si scopre che alcuni dormono negli ostelli la notte, ma trascorrono la maggior parte del giorno e della sera nelle strade, nonostante di rado gli ostelli richiedano ai residenti di stare fuori durante il giorno; altri dormono in centri diurni o in ostelli durante il giorno, ma escono in giro per strada durante la notte; altri ancora hanno ottenuto l'assegnazione di domicili

permanenti, ma non sono riusciti ad insediarsi in modo appropriato e svolgono ancora le loro vite sociali nella strada; chi dipende dall'elemosina in modo sostanziale deve passare gran parte del proprio tempo in strada, pur avendo un'occupazione.

3. Il problema a Cathedral City

Cathedral City è una piccola città con un centro particolarmente attraente, situato intorno alle costruzioni storiche del college della Cathedral City University. L'elemento strutturale più interessante dal punto di vista dei problemi della vita di strada è la presenza di molti grandi spazi verdi in tutto il centro cittadino. La città è sicuramente ricca, con prezzi degli immobili tra i più alti del Regno Unito. È popolare tra turisti e visitatori stranieri e possiede un grande flusso di studenti stranieri durante l'estate. Con queste caratteristiche, la città si presenta come un posto attraente per le persone di strada, che ottengono gran parte del loro reddito dall'elemosina. Ha anche una meritata reputazione di città liberale, con un certo numero di centri d'accoglienza e servizi per i senza fissa dimora, così come un esteso programma di assistenza per le persone di strada ed i dipendenti da alcol e droghe.

Anche Cathedral City, come la maggior parte delle città britanniche, ha un numero significativo di problemi sociali, inclusi una mancanza cronica di abitazioni, sacche di povertà significative ed una varietà di reati che includono anche furti e rapine ai danni di studenti stranieri. Tende inoltre ad avere un numero piuttosto alto di mendicanti, artisti di strada, venditori del giornale *Big Issue* (prodotto e venduto dai senzatetto).

Ai confini del centro storico cittadino, ci sono altre zone meno attrattive; una di queste, l'area di Field Road, consiste in una serie di abitazioni a schiera vittoriane, originariamente costruite per i lavoratori della ferrovia, circondate più all'esterno da complessi di case popolari. Questa è un'area socialmente mista dove vive un numero relativamente alto (rispetto agli standard di Cathedral City) di minoranze etniche, studenti universitari e sempre più professionisti costretti a comprare in questa zona a causa degli alti prezzi delle altre aree. Le case popolari sono nella maggior parte abitate da famiglie di lavoratori, sia mono che biparentali. Field Road è lunga circa un miglio, con una vasta varietà di negozi e servizi. C'è un servizio di assistenza ai tossicodipendenti da un lato di Field Road e un ricovero notturno per senzatetto dall'altro, e ci sono anche alcuni ostelli per senzatetto nelle strade limitrofe.

Quella delle persone di strada è stata una presenza a Cathedral City per un considerevole numero di anni - probabilmente in comunità più grandi fin dalla metà degli anni '90 - eppure, secondo i sondaggi condotti dall'amministrazione comunale, sembra essere stata una preoccupazione lieve fino a tempi relativamente recenti (City Council, 2006a). Dal 2001 in poi i sondaggi annuali hanno mostrato un aumento nei livelli di preoccupazione relativa alle persone di strada: nel 2003 la richiesta per l'eliminazione dei senzatetto dalle strade è salita al quinto posto tra le preoccupazioni dei residenti, come risposta alla domanda aperta su quale sarebbe stata "la loro priorità se fossero stati Sindaco per un giorno?". La riduzione di criminalità e comportamenti antisociali si è piazzata al secondo posto (City Council, 2006b).

Queste opinioni sono state espresse con forza nell'area di Field Road dove si trovava il servizio di assistenza ai tossicodipendenti: ogni giorno infatti i membri della comunità di strada tossicodipendenti si recano al servizio di assistenza, dove, se non positivi all'alcol, ricevono la dose di metadone prescritta, dopodiché comprano lattine di alcolici molto forti e si riuniscono nelle aree fuori da Field Road per passare il tempo. Questo significa che ogni giorno c'è una considerevole presenza di persone di strada che attraversano e si raccolgono nella strada.

Durante il 2003/04 una minoranza molto "rumorosa" di residenti ha cercato di smuovere l'amministrazione comunale, usando una serie di mezzi, dalle petizioni, al contatto diretto con i consiglieri, alle lamentele alla polizia e alle lettere ai giornali locali, perché si "facesse qualcosa" per questo problema. Il risultato è stato quello di generare l'immagine di una comunità oltraggiata dal comportamento di persone provenienti dall'esterno.

La risposta delle istituzioni locali, anche spinte dal governo a mettersi in relazione con le comunità (DCLG, 2006a), è stata quella di condurre una serie di consultazioni con la comunità. Questi incontri hanno riscosso all'inizio un grande successo in termini di partecipazione, con la maggioranza delle persone che esprimeva la propria indignazione per il comportamento delle persone di strada. Non è possibile sapere quanto gli incontri pubblici fossero rappresentativi dei sentimenti della più ampia comunità, ma le lettere ai giornali locali hanno supportato straordinariamente un approccio più aggressivo nei confronti delle persone di strada.

Il linguaggio comunemente usato sia dalla stampa locale che dai leader della comunità si è espresso con riferimenti al bisogno di "mettere ordine" o "ripulire" Field Road, di "purificare" l'area, di "liberarsi" dei disturbi. Negli interventi pubblici si sono rivolti alle persone di strada come a dei "lebbrosi", suggerendo il loro trasferimento in qualche sorta di "colonia" a loro riservata. In questi incontri si ripeteva che le persone di strada, attraverso i propri comportamenti, stavano minacciando e disgregando la comunità.

Fortemente influenzati sia dalle esortazioni del governo centrale ad usare contro il comportamento antisociale le misure punitive introdotte nel 1998 e nel 2003, sia dall'opinione pubblica locale, l'amministrazione e le forze di polizia hanno affrontato il problema adottando la "linea dura". C'è poi anche un altro fattore che ha influenzato la decisione, ossia la ferma convinzione di amministratori e polizia che le persone di strada considerassero Cathedral City come una città dall'atteggiamento più morbido.

Questo contrasta con il dichiarato approccio della linea dura adottato dalle altre autorità, specialmente alcune tra quelle londinesi. Era opinione diffusa che vi fosse un'ampia disponibilità di ostelli e ricoveri notturni, e un ricovero notturno, in particolare, era considerato molto liberale, addirittura "ingenuo", nel trattare con i propri clienti. In effetti, anche se questa credenza ha avuto un peso nell'influenzare le politiche nei confronti delle persone di strada, ed era regolarmente richiamata dalla polizia e dagli amministratori, non è però stato possibile trovarne la fonte.

Questa credenza, inoltre, continua ad influenzare tutte le discussioni dei soggetti delle diverse istituzioni coinvolte.

Dopo un certo numero di incontri pubblici e privati piuttosto accesi tra polizia, amministratori e tecnici del comune, si è deciso di introdurre un'ordinanza "di dispersione" ex sezione 30 su Field Road.

La polizia inoltre ha spinto con maggior decisione sulle ordinanze di contrasto ai comportamenti antisociali (*ASBO*), in particolare orientandole verso un piccolo numero di persone di strada.

I risultati iniziali dell'introduzione delle ordinanze ex Sezione 30 è stata molto positiva (almeno per i residenti di Field Road): diminuzione delle proteste dei cittadini e calo considerevole del numero di persone di strada a Field Road; entusiastici i rapporti dei media locali su come l'azione fosse stata un successo.

L'unico problema è stato però il verificarsi di uno *spostamento*: le persone di strada hanno iniziato a raccogliersi più lontano, verso il centro e nei pressi di un ostello dall'altra parte della città. La conseguenza, per polizia e comune, è stata la decisione di aumentare il numero degli "ordini di dispersione" (sezione 30), applicandoli alle nuove aree di incontro. In un periodo di più di tre anni, gli effetti degli ordini di dispersione sono stati lo spostamento di gruppi di persone di strada verso un arco sempre più ampio intorno alla zona centrale di Cathedral City, per cui si è dato vita ad una specie di gioco, in cui la gente di strada veniva allontanata da un'area e si spostava appena al di fuori della zona demarcata, polizia ed amministrazione locale rispondevano con un nuovo ordine di dispersione, e così via.

Ad un certo punto, le persone di strada con una dipendenza dall'alcol hanno scelto come luogo di incontro preferito un grande parco pubblico a due passi dalla principale stazione di polizia. Alla fine della mattinata ci potevano essere trenta o quaranta persone lì raccolte, a bere e a socializzare. Questa situazione era conveniente per entrambe le parti: la polizia poteva quasi letteralmente tenerli d'occhio, e la gente di strada si sentiva autorizzata a stare lì, in quanto "il pubblico" poteva facilmente evitare un contatto ravvicinato. Ciononostante, dopo le lamentele di amministratori, dei turisti e di alcuni cittadini, anche in questo caso si è deciso di applicare un "ordine di dispersione".

Dopo più di due anni e mezzo di ordini di dispersione e di *ASBO*, ci si è ritrovati a convocare un incontro pubblico per i residenti di Field Road. Il problema? Lo spostamento costante delle persone di strada intorno a Cathedral City li aveva riportati indietro alle zone di confine con Field Road. Due anni e mezzo dopo gli ordini di dispersione originale, le persone di strada avevano cominciato a raccogliersi in piccoli parchi vicino alle case popolari di media grandezza proprio al di fuori della zona di dispersione designata alla fine di Field Road, grosso modo ad una distanza di al massimo mezzo miglio dai punti di ritrovo originali.

4. L'ideale dell'eliminazione

Come abbiamo visto, tra le diverse opinioni rispetto al fenomeno delle persone di strada a Field Road, ricorreva persistente, se non dominante, l'idea che un metodo effettivo per gestire il problema fosse l'uso delle misure di dispersione. Tutto questo

è particolarmente significativo alla luce delle varie soluzioni portate avanti, perché è diventato presto chiaro che la comunità, pur sostenendo l'uso degli ASBO, era sempre meno preoccupata di controllare il comportamento della gente di strada e sempre più interessata all'opportunità di sbarazzarsi di loro.

Infatti, l'unico tema emerso in più di quattro anni era che le persone di strada si trovavano nel posto sbagliato e che avrebbero solo dovuto "andare via". Le divisioni tra i residenti riguardavano il "come" potere raggiungere questo traguardo, piuttosto che il "se". Tutti coloro che avevano parlato agli incontri pubblici condividevano l'assunto che le persone di strada stessero rovinando la vita della comunità normale e che le cose sarebbero andate bene soltanto se se ne fossero andati. I partecipanti si dividevano tra coloro che invocavano un'azione di polizia più vigorosa nel portar via le persone di strada e coloro che sostenevano che le persone di strada dovessero poter vivere con il proprio stile di vita, ma non nella loro zona.

Oltre alle richieste per la chiusura del servizio per le dipendenze, forse l'entusiasmo maggiore era espresso nell'idea di incoraggiare le persone di strada a passare il proprio tempo in un'area di Cathedral City particolarmente benestante, principalmente popolata dai professori universitari. Come dichiarato in modo esplicito in un incontro pubblico:

«Beh, io penso che è tempo che alcune di questi cosiddetti servizi vengano spostati a Newton. Non vedo nessuna di quelle persone là.
(Membro del pubblico: incontro pubblico)»

Un suggerimento, da parte di una giovane madre, accolto con un fragoroso applauso, è stato di designare, come luogo di ritrovo per le persone di strada, una porzione di un parco - convenientemente lontano dal centro cittadino. Secondo altri, ogni mattina sarebbero dovuti essere trasportati al servizio per le dipendenze e poi riportati indietro nel parco isolato per il resto della giornata:

«Non ho nulla contro queste persone - hanno il diritto di... di fare quello che vogliono, ma quello che suggerisco è che essi vengano trasportati con un bus ogni mattina e che dopo che hanno.... ricevuto la loro... roba, possono tornare... fuori città di nuovo.
(Membro del pubblico: incontro pubblico)»

Rutherford (1997) si era riferito a questo desiderio di far sparire i gruppi problematici, in un contesto leggermente diverso, come all'*ideale dell'eliminazione*. Come ciò avviene varia nel tempo e nella società e può comportare lo sterminio, l'imprigionamento, il confino in istituzioni assistenziali. In ogni caso, il punto chiave è che quello che accade agli individui quando vengono "eliminati" non importa al pubblico che si libera di loro. Questo è importante, perché una nozione centrale della politica corrente è il convincimento che sia possibile creare processi di inclusione sociale che possano riportare all'interno della comunità principale gruppi e persone escluse e problematiche (DCLG, 2005b; 2006b).

Questa approccio eliminativo nella risposta comunitaria ai gruppi socialmente problematici ha una lunga storia, e può essere collegata direttamente alle pratiche e ai discorsi che risalgono almeno dal periodo medievale in Inghilterra, e che cercano di trovare soluzioni a forme di devianza attraverso il “mandar via” o il “ripulire” la società da coloro che vengono considerati come minacce per l’ordine sociale. Infatti la rimozione forzata o il “bando” di elementi non desiderabili - per esempio, mendicanti insistenti, furfanti e vagabondi - al di fuori dei confini del distretto rurale è stata un’azione comune in Inghilterra dal periodo elisabettiano in avanti.

Secondo Rutherford (1997: 117):

L’ideale dell’eliminazione combatte i problemi presenti ed emergenti sbarazzandosi delle persone problematiche e fastidiose con metodi legali e ampiamente supportati.

Le attuali modalità di eliminazione variano dagli approcci più liberali (comunità terapeutiche) ai più violenti (le deportazioni e l’olocausto), ma il tema sotteso rimane lo stesso: semplicemente sbarazzarsi del problema.

Dal diciannovesimo secolo, secondo Rutherford, i processi eliminativi cominciano a verificarsi all’interno di un discorso moralistico in cui i “vagabondi” sono rappresentati come un “contagio sociale”, un “residuo”, una “piaga” o un “agente di contaminazione sociale” (Morris, 1996). Questi gruppi, rappresentati come inetti, moralmente abietti e culturalmente depravati, vengono costruiti come una “razza” inferiore distinta, che la società decorosa deve “spazzare via”.

Verso la fine del diciannovesimo secolo e nel ventesimo secolo, il processo eliminativo ha trovato sempre maggiore giustificazione nei discorsi medici e terapeutici. I vagabondi e gli altri erano spesso definiti come persone con malattie mentali o difficoltà di apprendimento ed erano posti in istituzioni isolate, come comunità terapeutiche “per il loro stesso bene” (Cohen, 1985). L’aumento della gente di strada può essere parzialmente collegato col declino in queste istituzioni di larga scala e con lo sviluppo di modelli alternativi di istituti di cura, in seguito alla riforma Griffiths, che hanno portato sempre più persone con difficoltà sociali e mentali ad essere più visibili nei luoghi pubblici. Quindi gli abitanti di Field Road non stanno facendo nulla di nuovo nel loro desiderio di “mandar via” la gente di strada, stanno solo seguendo una lunga e storica tradizione.

5. Perché qualche gruppo diventa bersaglio dell’“ideale eliminativo”?

Prima che si maturi il desiderio di eliminazione, deve intervenire un processo attraverso il quale certi gruppi entrano a far parte della categoria degli “idonei per l’eliminazione”. Questo processo è costituito da due componenti principali: la *visibilità* e l’*inquinamento/contaminazione*.

5.1 Visibilità

Non è chiaro perchè nel 2003 il problema delle persone di strada sia salito in cima alle preoccupazioni degli abitanti di Cathedral City. Sicuramente in quegli anni si è assistito ad un aumento significativo nel numero delle persone di strada che si radunavano nel centro cittadino: secondo le statistiche della polizia si tratta di una crescita che ha interessato un periodo di almeno tre anni. Questo fenomeno, come abbiamo detto in precedenza, potrebbe essere parzialmente collegato alla graduale chiusura degli istituti per i malati di mente e all'introduzione del *community care* negli anni '90.

In ogni caso, la crescita del fenomeno potrebbe anche riflettere un mutamento graduale nella riorganizzazione di Cathedral City, con alcune aree suburbane, in particolari Field Road, tradizionalmente appartenenti alle classi lavoratrici, che sono state sempre più gentrificate. Hancock (2003) ha suggerito che la trasformazione delle aree urbane fin dagli anni '90 ha avuto un significativo impatto sulle tendenze e sulla percezione della vittimizzazione. Le classi medie hanno livelli significativamente più bassi di tolleranza dei comportamenti antisociali rispetto alle classi lavoratrici (Wood, 2004). I numeri delle presenze sulla strada di per sé non sono però così grandi da farlo apparire come un problema evidente, tanto che un visitatore casuale potrebbe non notare più di qualche mendicante.

La *visibilità* può essere dunque un concetto utile per capire come la mera presenza possa diventare un tale problema, nonostante abbia ricevuto un'attenzione relativamente limitata nell'ambito delle scienze sociali. Il termine *visibilità* è stato per la prima volta usato esplicitamente da Slovic (1992), che si è chiesto perché l'opinione pubblica tenda a reagire con allarme a determinate minacce, piuttosto che ad altri problemi oggettivamente più pericolosi. Slovic sostiene che l'elemento chiave sia la loro *visibilità*, e che l'impatto visivo di una minaccia giochi un ruolo significativo nella percezione pubblica del rischio.

La tesi della *visibilità* è particolarmente importante per capire la risposta pubblica ai comportamenti antisociali a Field Road, perchè l'effettivo ammontare dei reati riconducibili alle persone di strada è nei fatti relativamente basso: il tasso di criminalità a Field Road sale infatti alla sera, quando non ci sono. Le loro attività durante il giorno sono altamente visibili e i residenti locali le trovano minacciose, ma ad esse in realtà non corrispondono livelli significativi di criminalità. In ogni caso, le attività delle persone di strada sono visibili al pubblico più di qualsiasi altra cosa. Azioni che in altri contesti sono assolutamente normali e comuni a qualsiasi persona, come le discussioni, l'alzare la voce, le risate e la socializzazione nel suo complesso vengono infatti compiute sotto gli occhi di tutti.

Come ha detto un residente:

«i gruppi di loro che si riuniscono intorno alla vecchia sede del vecchio capannone abbandonato e nella zona dei bagni sono così rumorosi e sporchi che non vuoi proprio ... ehm... camminare... accanto a loro... e se vedono che guardi possono diventare davvero maleducati. Io cammino e li ignoro, ma non mi piace andargli

vicino... non mi piace che si comportino come se... fossero o padroni del posto». (Commesso in un negozio)

Certamente i comportamenti delle persone di strada possono essere più drammatiche ed estreme, ma probabilmente non sono tanto le stesse attività ad attrarre l'attenzione e la disapprovazione della gente, quanto il fatto di compierle in pubblico. Eppure, anche la visibilità di un gruppo di per sé non è sufficiente per farlo percepire come un pericolo. Gli studenti sono molto comuni a Cathedral City, così come i turisti - ma nessuno dei due gruppi genera paura nella città.

La nozione di *visibilità* deve dunque anche includere una spiegazione del perché questo comportamento diviene visibile e viene interpretato come minaccioso. A questo fine ci viene in soccorso la definizione di “segni di criminalità”: secondo Innes (2004) infatti, esistono fenomeni per i quali l'allarme pubblico riguardo al loro livello di rischio criminale riflette raramente la realtà statistica (così come nel caso della gente di strada), ma sono particolarmente visibili per le persone e sono interpretati come “segnali di allarme” di possibili rischi in cui potrebbero incorrere. Innes suggerisce che certe forme di comportamento e alcuni segnali (come vetri rotti, feci, graffiti) possono connettersi a un più ampio contesto di allarme culturale e generare un senso di paura e minaccia.

Citando Goffman, per suggerire come certe forme di comportamento si colleghino con un allarme culturale più ampio e generino paura, Innes scrive:

«quando un individuo trova persone che in sua presenza agiscono in modo inappropriato o appaiono fuori luogo, può interpretarlo nel senso che sebbene questa peculiarità di per sé non sia una minaccia, tuttavia, potrebbe diventarlo: chi si comporta in modo peculiare per certi aspetti, potrà essere peculiare anche da altri punti di vista» (Goffman, 1972, citato in Innes, 2004: 341).

Applicando la teoria dei “segni di criminalità” alle persone di strada, notiamo come essi rappresentino esattamente una minaccia per la normalità. Il loro comportamento (apparentemente) imprevedibile e a volte sgradevole e il loro aspetto arruffato spaventa i residenti locali e si accorda con lo stereotipo del criminale pazzo e pericoloso.

Come ha detto un residente:

«Si ubriacano, defecano e orinano e bestemmiano - li vorresti intorno a te?». (Partecipante ad un incontro pubblico)

E un altro:

«beh, non mi piacciono particolarmente, anche se devo dire che, ehm... mi dispiace per loro, più o meno... ma mi preoccupa di più per le persone anziane e per i bambini. Non sai mai cosa sta per

succedere, cosa stanno per fare. Io mi tengo alla larga, ma, come dico, è facile per me farlo». (Partecipante ad un incontro pubblico)

Va però sottolineato che non tutti sono preoccupati riguardo alle persone di strada: per molti studenti e residenti dell'area, infatti, si tratta di un fenomeno che non ha *visibilità*. Innes (2004: 337) intende proprio questo quando scrive di «cambiamenti di frequenza e di intensità nell'attraversare diverse situazioni sociali».

Questa osservazione ci permette di sottolineare quanto i comportamenti antisociali siano qualcosa che viene definito da chi li subisce: non è cioè costante il fatto che le persone ne siano offese, dunque non è scontata la loro visibilità. Un determinato comportamento può dunque essere notato da alcuni specifici gruppi in alcune determinate circostanze. Ad esempio, quando ad un gruppo misto di studenti maschi e femmine (in quest'area ci sono numerosi alloggi per studenti) è stato domandato se avessero paura nell'area di Field Road, una larga maggioranza di essi ha risposto di ritenerlo un luogo molto o abbastanza sicuro. Le paure che essi esprimevano erano invece più incentrate sui gruppi di giovani maschi. Le persone di strada non erano viste come un problema, e uso appositamente il termine "viste" in due sensi: innanzitutto, non erano "percepiti" come una minaccia, inoltre non erano proprio "notati" dai giovani studenti.

Un altro dato interessante riguarda la variabilità nel tempo dell'allarme: durante il periodo di realizzazione dello studio, abbiamo avuto un nocciolo duro di residenti molto preoccupati dal fenomeno delle persone di strada, ma altri gruppi si sono periodicamente inseriti e tolti dal dibattito. Ad esempio, tra i più preoccupati all'inizio si contavano i commercianti dell'area, ma durante il terzo anno, il loro interesse rispetto al tema sembrava essere diminuito. Ancora, ai primi incontri pubblici non aveva partecipato nessuna giovane madre proveniente dalle abitazioni popolari di una particolare area interessata; nel 2007, quando, per effetto degli ordini di dispersione, le persone di strada avevano iniziato a spostarsi nella loro zona, anche le giovani madri iniziarono ad essere presenti agli incontri e a farsi sentire con forza per chiedere una risposta al problema.

Tutto ciò suggerisce chiaramente che l'allarme rispetto ai comportamenti antisociali ha un impatto che muta col variare del tempo e delle circostanze.

5.2 Inquinamento e contaminazione

Il secondo approccio teorico che ci aiuta a comprendere l'atteggiamento della comunità verso le persone di strada è quello dell'inquinamento e della contaminazione. Abbiamo visto come, nel diciannovesimo secolo, il processo eliminativo sia nato all'interno dell'evolversi di un discorso moralistico che descriveva con enfasi i "vagabondi" come "contagio sociale", "piaga" o "contaminante sociale" (Morris, 1966). Secondo Morris, erano inoltre visti come una "razza" inferiore e distinta e quindi dovevano essere "spazzati via" dalla società decorosa (terminologia inquietante, se si pensa alle assonanze con l'olocausto degli ebrei).

L'*inquinamento* fisico dell'area è un tema ricorrente nelle proteste dei residenti: *inquinamento* sia inteso come presenza fisica delle persone di strada (e dunque il

loro rumore, l'immondizia, lo sporco e il comportamento in generale, in particolare l'abbandono di siringhe e feci); ma *inquinamento* anche perché tutte queste attività che contaminano lo spazio avvengono in luoghi pubblici, in cui erano percepite come *inappropriate*.

Per usare la terminologia di Douglas (1992), si trattava veramente di "essere fuori luogo". Se infatti, come abbiamo già visto nei commenti dei residenti, questi comportamenti fossero stati messi in atto altrove, la maggior parte dei residenti non avrebbe manifestato nessuna reazione così forte nei loro confronti. Il fatto era dunque che i residenti percepivano il comportamento delle persone di strada come, semplicemente, "fuori luogo":

«Devi andare a vedere il retro del mio negozio! Ogni giorno io esco e lo trovo pieno della loro sporcizia». (Partecipante ad un incontro pubblico)

E anche:

«Non ce l'ho con loro come persone, è solo che fanno i loro bisogni dietro i cespugli nel parco». (Partecipante ad un incontro pubblico)

E ancora:

«3.000 siringhe, ecco quante ne abbiamo trovate! I bambini non possono giocare da nessuna parte perché si imbattono in queste cose. I parchi sono luoghi dove non andare». (Partecipante ad un incontro pubblico)

Quel che abbiamo visto fino ad ora è che la comunità di Field Road ha *reso visibile* la gente di strada sulla base delle loro attività "fuori luogo" e "inquinanti" in un ambiente non idoneo.

Tutto questo conduce ad un terzo stadio di *demonizzazione*: la gente di strada perde il diritto di stare nell'area.

5.3 Demonizzazione

La *visibilità* e l'*inquinamento* tendono ad andare mano nella mano con un altro processo, quello della *demonizzazione* (Young, 1999). Young suggerisce che la demonizzazione avviene quando le persone problematiche sono classificate solo come *outsider* e minacce e non più come membri della società. Si tratta di una descrizione piuttosto accurata del modo di vedere dei residenti che considerano le persone di strada come soggetti che si comportano in modo irrazionale e deplorabile, con l'unica possibile motivazione per le loro azioni ascrivibile alle droghe o all'alcool. Questo è in effetti vero per una piccola minoranza delle persone di strada, sebbene, come vedremo in seguito, la maggioranza di loro compie delle scelte ragionevoli, considerando le carte che ha in mano.

Secondo Young, il processo di demonizzazione è composto da tre elementi. Il primo di questi è l'*attribuzione della qualità di essere "altro"*, attraverso cui la persona che è vista come il problema viene considerata come profondamente diversa dalla gente normale. La persona che viene demonizzata è vista come se fallisse nel condividere le caratteristiche comuni e umane, quindi sacrificando la propria pretesa di essere trattata in modo ragionevole.

«[le persone di strada] sono... beh, sono... si comportano, beh il solo modo di descriverli è che sono quasi degli animali, a volte...».
(Partecipante ad un incontro pubblico)

Gli interventi agli incontri pubblici insistevano costantemente anche sulla differenza tra le persone di strada e gli ordinari residenti, con espressioni forti come "drogati malati", "si comportano come animali", "impazziti". Tutti questi termini avevano permesso ai residenti locali di distinguere le persone di strada dalla società normale, tanto che gli standard normali di preoccupazione non erano più appropriati per loro.

Il secondo elemento consiste nella *riaffermazione della normalità*. Questa è un'idea chiaramente presa in prestito da Durkheim (1982) e riguarda la convinzione condivisa all'interno della comunità che il comportamento della persona problematica travalica senza alcun dubbio i confini del *comportamento ragionevole* (per esempio, fare uso di eroina e gettare le siringhe usate nel campo giochi dei bambini). Si tratta di un approccio diverso da quello riservato a comportamenti più discussi, verso cui le persone "ordinarie" possono nutrire sentimenti ambivalenti (per esempio fumare cannabis).

«Non è più possibile portare i bambini nel parco, voglio dire questa gente e i loro cani si comportano in un modo che è così sconsiderato... Anche peggio... Ho portato i miei bambini e il nostro cane là qualche settimana fa, e i loro cani hanno attaccato i nostri e quando... io sono stato assolutamente educato ho chiesto loro se potevano tenere fermi i loro cani e il loro linguaggio... hanno solo bestemmiato. Non è più possibile portarci i bambini ancora».
(Partecipante ad un incontro pubblico)

Infine, c'è l'*allontanamento*, attraverso cui la gente si convince che il comportamento antisociale sia il risultato di fallimenti personali dell'individuo e non sia legato a problemi più ampi della società, nonostante esista ad esempio la prova tangibile, per le persone di strada e i senzatetto, che la maggioranza di loro sia stata data in affidamento durante l'infanzia o sia stata nell'esercito, e/o soffra di un certo numero malattie fisiche e mentali (Diaz, 2006).

«Io non credo che dobbiamo biasimarli, loro sono... non possono farci niente... il modo in cui sono il risultato delle droghe, del bere e cose così... ma perché dovremmo soffrirne anche noi?». (Partecipante ad un incontro pubblico)

Per riassumere, la gente di strada, attraverso i criteri della *visibilità* e dell'*inquinamento*, viene *demonizzata* dalla comunità locale, e la logica conseguenza di questi processi è l'*ideale eliminativo*.

6. Comunità, politiche e comportamenti antisociali

Fino ad ora ci siamo occupati di come il fenomeno delle persone di strada si presenti come un problema per la comunità locale, esplorando come la situazione è nata e cosa la comunità locale vuole che si faccia. Ora ci occuperemo di esplorare l'impatto delle politiche locali su questa situazione.

La nozione di comunità è estremamente importante nel pensiero del New Labour e ha permeato il suo approccio ad una serie di problemi sociali. Una peso rilevante è di solito attribuito alla definizione di comunitarismo di Etzioni (1993), il cui perno è il principio dell'esistenza di una comunità di persone interconnesse in equilibrio tra le proprie responsabilità come individui verso la comunità e i diritti che si aspettano in cambio.

Secondo Etzioni (1993: IX) le comunità sono:

«reti sociali di persone che si conoscono come individui e hanno una coscienza comune. Le comunità ricorrono ai legami interpersonali per incoraggiare i membri a rispettare i valori condivisi (...). Le comunità castigano gentilmente coloro i quali violano queste norme morali condivise ed esprimono approvazione per quelli che le seguono».

L'ideale della politica del New Labour fin dalla sua ascesa al potere è stata ricostituire i legami sociali di comunità che sono andati persi nel tempo. Le ragioni del declino dei legami sociali sono state attribuite alla crisi della famiglia, che ha prodotto giovani generazioni maleducate, che a loro volta hanno eroso il controllo sociale informale, portato alla perdita di capitale sociale e quindi alla degenerazione delle comunità (Home Office, 2006).

Un altro concetto molto influente è quello di "capitale sociale" di Putnam (2000: 19), che sottolinea l'importanza delle reti sociali che creano «le norme o la reciprocità e affidabilità che nasce da esse». Costruire il capitale sociale nelle comunità è stato infatti uno dei fini delle politiche del New Labour (Levitas, 1998; Imrie, Raco, 2003), specialmente nel primo periodo di lavoro della *Social Exclusion Unit*, e successivamente all'interno di tutta una serie di iniziative politiche (SEU, 2001; DCLG, 2003a; 2003b; 2006a).

La ricostruzione della comunità come soluzione ai problemi sociali si è tradotta in una serie di iniziative che fanno perno sugli abitanti, nell'idea che coinvolgere le comunità facilita un approccio dal basso ai programmi di sviluppo comunitario nelle zone povere. Questi programmi presuppongono l'esistenza di comunità latenti che abbiano bisogno di re-in vigorirsi attraverso la cittadinanza attiva e il rispetto (DCLG, 2006a).

Il libro bianco *Building Communities, Beating Crime* (2004), il *National Policing Plan 2005-2008* (Home Office, 2005) e il *National Community Safety Plan* hanno tutti portato alla creazione di un nuovo stile nelle politiche locali, che dà peso al bisogno della comunità locale di identificare le proprie priorità e richiede alla politica di essere responsabile nei suoi confronti, attraverso incontri pubblici. Alla polizia è inoltre richiesto di lavorare in collaborazione con una serie di altre agenzie, ossia ricomprendendo, in senso ampio, tutti i membri delle *Crime and Disorder Reduction Partnerships* locali.

L'idea, radicata da qualche parte lontana della criminologia e del realismo di sinistra (Lea, Young, 1993) e del comunitarianismo (Etzioni 1993) era quella che, spingendo le comunità locali ad influenzare le politiche della polizia, le forze di polizia avrebbero guadagnato un maggiore rispetto e legittimazione agli occhi dei cittadini.

«Come governo, abbiamo una grande fiducia nelle comunità forti, attive e con potere (...). Soprattutto in termini di sicurezza della comunità, vogliamo vedere la politica crescere grazie all'attiva cooperazione tra i cittadini e la polizia, non limitandoci alla tradizionale nozione di consenso. Le persone più vicine ai problemi nel loro stesso quartiere hanno le migliori idee riguardo a come debbano essere gestiti; dovrebbero dunque avere una concreta opportunità di aiutare a dare forma ed essere parte della soluzione (*National Community Safety Plan* del 2006, Update: 15).

Ancora, nel libro bianco *Building Communities, Beating Crime* (2004: 41) il governo rende chiaro che i cittadini dovrebbero potere esprimersi:

«Se il servizio che una comunità riceve non incontra gli standard definiti nel locale contratto con la polizia, o se c'è un particolare problema associato con la polizia, ci dovrà essere un particolare meccanismo che fa scattare una procedura, che dovrà prevedere la presenza della polizia o di un'altra istituzione rilevante a livello locale ad un incontro pubblico per discutere i problemi e spiegare quali azioni verranno intraprese. Si potrebbe anche arrivare a specifiche richieste per determinati interventi finalizzati alla gestione del problema. Se le istituzioni competenti dovessero decidere che non sia necessaria nessuna azione, dovrebbero comunque darne una spiegazione».

Quindi, ai cittadini è stato dato il diritto, in collaborazione con la polizia, di fissare in modo effettivo le priorità della politica di quartiere (dobbiamo notare che i termini quartiere e comunità sono usati alternativamente all'interno dei documenti del governo, il che suggerisce che la definizione di "comunità" usata dal governo sia quella tradizionale di un gruppo di persone che vivono in una sola area). Prevedere la possibilità di tenere incontri pubblici se non soddisfatti è un'arma potente nelle mani della comunità.

Ancora, il *Respect Action Plan* (Respect Task Force, 2006) pone un maggior controllo nelle mani dei cittadini. Se essi sentono che un particolare problema non è stato affrontato adeguatamente, hanno il potere, attraverso i loro consiglieri locali, di richiedere un “intervento da parte della comunità”, con l’assunzione del problema da parte di un comitato di controllo dell’autorità locale.

Le stesse attività di polizia sono state ricomprese all’interno della più ampia materia affidata dal New Labour alla cittadinanza attiva (Home Office, 2004). Il fallimento nell’intervenire su un problema, le cui cause possono essere ben più vaste (Young, 1999; Squires, 2006), può ora essere lasciato sulla porta degli enti locali.

Connesso all’aumento del potere dato agli abitanti dei quartieri, c’è anche l’aumento dell’influenza dei consiglieri sulle scelte politiche locali.

Come risultato dei cambiamenti politici indicati sopra, il Corpo di Polizia della Contea di Cathedral City ha stabilito dei team di polizia di quartiere con l’incarico di raccogliere e rispondere alle esigenze delle comunità locali.

Come già abbiamo visto, la comunità locale, nei periodici incontri pubblici che si sono tenuti in due anni e mezzo, ha fortemente richiesto di dare un giro di vite nei confronti delle persone di strada e di liberarsi di loro. Tuttavia, di fronte al permanere del problema e all’accorgersi delle istituzioni che la risposta aveva prodotto soltanto lo spostamento del fenomeno da un’area ad un’altra, ha iniziato a svilupparsi un atteggiamento diverso.

Dal punto di vista di polizia ed operatori è diventato abbastanza ovvio il fatto di essere impegnati in un compito senza senso, visto che la maggior parte delle persone di strada non rappresentava in effetti un problema significativo di criminalità; ancora di più hanno iniziato a vedere spesso tali persone come vittime - di abusi sessuali quando erano bambini, di problemi coniugali, di malattia mentale o dipendenza da droga e alcol - piuttosto che necessariamente come creatori di problemi.

«Quando li guardi, la maggior parte di loro, pensi solo (...) poveri diavoli, che male stanno facendo? Sì, ci sono delle persone davvero sgradevoli, incasinate (...) ma si tratta di una minoranza e dubito che non ci sia qualcosa che si può fare per loro. (Ufficiale di polizia)

Questo cambiamento di atteggiamento si è riflettuto anche in una mutata terminologia: mentre i termini “senzatezzo” o “bevitori di strada” venivano di routine usati nelle discussioni nel 2003, dal 2005 in poi “comunità di strada” è diventata la formula preferita di polizia e amministrazione.

Negli anni, dunque, chi si trova ad affrontare questo problema si sente sempre più a disagio in un contesto di tipo punitivo nei confronti della maggioranza delle persone di strada, secondo un approccio cioè che si era limitato ad allontanarle da varie parti di Cathedral City senza in effetti risolvere il problema. Questo mutato atteggiamento non è condiviso dai media locali o da coloro che guidano la protesta, i cui incontri sono sempre diretti a chiedere l’espulsione delle persone di strada dalle loro aree. Sempre di più gli ufficiali di polizia, in questi incontri, vengono visti come i difensori

della comunità di strada, mentre cercano semplicemente di favorire una visione più equilibrata del problema. Tutto questo ha portato ad accusarli di condurre politiche troppo morbide.

Nel tentativo di persuadere l'opinione pubblica dell'impegno messo dalle istituzioni nella risoluzione del problema e del fatto che la comunità di strada aveva comunque anche dei diritti, è stato organizzato un incontro pubblico con gli operatori dell'agenzia di contrasto alle droghe, gli ufficiali di polizia e un rappresentante dei servizi di strada di sostegno ai senzatetto, in modo da favorire un'immagine meno negativa del fenomeno. Ancora una volta la schiacciante maggioranza dei partecipanti ha invece richiesto lo spostamento delle persone di strada: alla richiesta di un partecipante di una politica molto più rigorosa, è scoppiato un fragoroso applauso; alcuni interventi, inizialmente più comprensivi rispetto ai problemi delle persone di strada, si sono conclusi chiedendo che fossero portate altrove; un altro, come abbiamo visto in precedenza, ha suggerito che fossero portati in pullman a Cathedral City durante il giorno (per visitare il centro dipendenze dalle droghe) e poi riportati fuori città immediatamente dopo.

Dacché il problema è stato portato alla luce nulla è cambiato. L'imposizione da parte del New Labour dell'approccio partecipativo e il riconoscimento per la comunità del potere di richiedere uno specifico intervento alla polizia ha in realtà impedito l'applicazione di politiche più ragionate, costringendo la polizia a perseverare in una linea punitiva, da cui, magari, dissente. Il risultato di concedere il potere alla comunità è stato quello di dar ascolto alle istanze punitive piuttosto che di inserire le persone di strada nella comunità (come la retorica governativa vorrebbe), generando dunque un processo di esclusione sociale.

La critica di Bauman (2001) alla comunità è qui d'aiuto. Bauman dice che l'idea comunitaria della comunità si riferisce ad un ideale che non è mai esistito e mai esisterà. Infatti Bauman sostiene che il solo tentativo di costruire una comunità in questi termini comporta inevitabilmente una battaglia costante per definire i confini della comunità e per mantenerla. Il processo attuale, sostiene, genera paura e ostilità. Vale la pena citarlo nella sua interezza:

«Infatti, tentativi di ricostruire la comunità produrranno proprio l'opposto dell'idea di comunità immaginata dalla gente. La comunità realmente esistente sarà diversa dai loro sogni - più come l'opposto - aumenterà le loro paure e insicurezze invece che domarle e metterle a riposo. Chiederebbe una sorveglianza di ventiquattro ore al giorno e un'affilatura quotidiana delle spade; una lotta tutti i giorni per mantenere gli estranei lontano dai cancelli e per controllare e cacciare i voltagabbana nelle nebbie. E per aggiungere un tocco finale all'ironia, è solo attraverso tutta questa pugnacità, questi ululati di lupo e brandire le spade che il sentimento di essere in una comunità, di essere una comunità, può essere mantenuto persistente e protetto dall'evaporazione. La calda intimità domestica va perseguita giorno e notte, in prima linea» (Bauman, 2001: 17-18).

Questo è esattamente quello che sembra accadere quando alla comunità viene dato il potere di definire cos'è una minaccia e che cosa rappresenta un problema. Un gruppo visibile viene scelto, demonizzato e poi diventa il fulcro di ciò che è la comunità. In questo caso, le persone di strada incarnano l'estraneo, come lo definisce Bauman.

7. Per concludere, le persone di strada sono per se stesse una comunità?

L'assunto che sta dietro le politiche locali del New Labour è che l'unica comunità sia quella della maggioranza di persone decorose che rispettano la legge, cui dovrebbero rispondere le attività di polizia.

Le ricerche sulle persone di strada mostrano invece come questo assunto sia contestabile. Hall (2003) nel sud dell'Inghilterra, Butchinsky (2007) ad Oxford e questa ricerca a Cathedral City, tutte suggeriscono che le persone di strada formino una comunità vera e propria, diversa forse da quelle dei residenti su cui si basa la politica del New Labour, ma ugualmente reale.

John ha l'aspetto tipico di una persona di strada - barba scomposta e capelli spettinati, una sigaretta e una lattina di *Special Brew* (una birra molto alcolica) nella stessa mano. John spiega che vede se stesso come un maestro per la gente nuova alla vita di strada, insegnando loro come tenersi caldi in inverno e sopravvivere. Dice che gli piace vivere per la strada e fa un ampio gesto verso la gremita zona commerciale, piena di turisti e ricchi acquirenti, indicando che sente un legame con tutta quella gente. John preferisce dormire nelle strade per la maggior parte dell'anno e lo si può spesso trovare, la mattina, seduto su una panchina della piazza del mercato o nelle vicinanze guardando il passeggio. È un alcolista e dichiara di essere perfettamente felice rimanendolo.

Accanto a lui c'è Jack. Jack ama predicare il marxismo ai passanti e accusa ogni persona che conversa con lui di vendersi al capitalismo. Anche Jack è un alcolista e intende continuare a bere fin quando vivrà - presumibilmente fino intorno ai quarant'anni. Jack possiede un appartamento in città e ha vissuto lì nei 10 anni precedenti. Egli semplicemente ama stare nella strada.

«Quindi, sai (...) sii un bravo ragazzo, sai (...) trovati un fottuto lavoro e paga il tuo fottuto affitto e sai (...) guarda la tv la sera. Col cavolo che lo farò. È questo, vedi... è questo il capitalismo, sai (...) ma qui (...) ho degli amici, ho da bere. Questo (...) è ovvio (...) è ciò che c'è di meglio» (Conversazione, piazza del mercato di Cathedral City, 2006).

Le persone di strada sono molto consapevoli delle differenze tra sé e la maggioranza della popolazione. Sanno anche che solo aiutandosi l'un l'altro possono aiutare se stessi. La maggior parte delle persone di strada vive in strada perché lo ha scelto (tra una serie limitata di opzioni). Non amano tutte le altre persone di strada - così come esistono divisioni e antipatie tra i vicini di casa - ma riconoscono comunque di avere soprattutto bisogno dell'aiuto reciproco.

Chiunque arrivi a Cathedral City e sia senza tetto e senza soldi può avere un gruppo di amici nel giro di un paio d'ore, un posto dove dormire, una sigaretta da fumare e probabilmente una lattina di birra, se sa dove andare. Le persone di strada sono conscie dell'opinione pubblica negativa nei loro confronti, e sanno di aver bisogno di proteggersi l'un l'altro. Una rete di favori li tiene uniti: per esempio quando diventa troppo freddo, se John e Jack non hanno litigato troppo violentemente, John dorme sul pavimento di Jack. Nessuno dei due sa quando sarà il momento per Jack di riscuotere il suo favore.

Qualcosa in questo li qualifica come una comunità? Di sicuro si può dire che, nel complesso, formano una rete vibrante e densa di persone interdipendenti. A questo proposito, la descrizione di Hall (2003: 5) del giovane senzateetto rende quasi alla perfezione l'immagine delle relazioni tra le persone di strada:

«Essi sono un gruppo di persone interdipendenti: implicate l'uno negli affari giornalieri dell'altro come una rete di amici, conoscenze e persone con cui vanno in giro. Esiste un network non uniforme, certamente un po' sfuocato nei contorni, rado in certi luoghi e che va rimodellandosi costantemente; ma è straordinariamente denso in altri luoghi, legando assieme gruppi con associazioni vicine e intense».

Ecco un'altra perfetta descrizione delle persone di strada, se sostituiamo il termine "beni" con "alcol e droghe":

«Questa è una delle cose che li fa andare e anche una delle cose che li tiene insieme - lo scambio di soldi e beni. In un modo o nell'altro, direttamente o indirettamente, qualche volta in modo molto tortuoso, ciascuno è debitore verso un altro e tutti sono legati assieme da trame di debiti e obblighi». (Hall, 2003: 5)

Ironicamente, dunque, tra le persone di strada sembra esistere qualcosa di quanto più vicino all'idea stessa di comunità, con la sua strabordante rete di diritti e obblighi, ma questa comunità non ha potere politico, che invece risiede nella comunità immaginaria del New Labour, così accuratamente descritta da Bauman poco sopra. Questa comunità di strada senza potere - già vittima della società - è diventata poi lo strumento per generare (a contrario) un senso di comunità tra i residenti di Field Road - a quanto pare grandemente uniti nella rabbia e nella disapprovazione di questi "demoni".

Gli operatori di polizia e i funzionari pubblici, che hanno iniziato a capire il fenomeno e hanno sviluppato una certa simpatia per la maggior parte delle persone di strada, non hanno in realtà il potere di attuare delle politiche meno punitive, perché è la comunità ad essere titolare delle politiche di quartiere; spinti dal sentimento della comunità, sono dunque costretti ad applicare forme di controllo che li preoccupano.

Riferimenti bibliografici

BAUMAN Z.

2001 *Community: Seeking Safety in an Insecure World*, Cambridge, Polity.

BUTCHINSKY C.

2007 *Understanding and Responding to Homelessness*, in M. Seal, *Experiences, Identities and Cultures*, Lyme Regis, Russel House Publishing.

CITY COUNCIL

2006a *The Homelessness Report*, City Council.

2006b *Assessment of the need for wet centre provision*, City Council.

COHEN S.

1985 *Visions of Social Control*, Policy, Cambridge.

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG)

2003a *Sustainable Communities Plan*, London, DCLG.

2003b *Building for the Future*, London, DCLG.

2005a *National Rough Sleeping Estimated in England 2005*, London, DCLG.

2005b *Improving Opportunity, Strengthening Society*, London, DCLG.

2006a *Strong and prosperous communities - The Local Government White Paper*, London, DCLG.

2006b *Three years on from the Sustainable Communities Plan*, London, DCLG.

DIAZ R.

2006 *Street Homelessness Briefing*, Shelter, London, in <http://england.shelter.org.uk/files/docs/22945/Street%20Homelessness%20factsheet.pdf>, consultato il 20/07/07

DOUGLAS M.

1992 *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, London, Routledge.

DURKHEIM E.

1982 *The Rules of Sociological Method*, London, Macmillan.

ETZIONI A.

1993 *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian*, New York, Crown.

GOFFMAN E.

1972 *Relations in Public: Microstudies of Public Order*, New York, Harper Colophon.

INNES M.

2004 *Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action*, in "British Journal of Sociology", 55(3), pp.335-355.

HALL T.

2003 *Better Times than This: Youth Homelessness in Britain*, Pluto Press, London.

HANCOCK L.

2003 *Urban regeneration and crime reduction: contradictions and dilemmas*, in R. Mathews, J. Young (a cura di), *The New Politics of Crime and Punishment*, Cullompton, Willand Publishing, pp. 129-153.

HOME OFFICE

2004 *Building Communities, Beating Crime*, London, Home Office.

2005 *The National Policing Plan 2005-2008*, London, Home Office.

2006 *National Community Safety Plan 2006 Update*, London, Home Office.

IMRIE R., RACO M.

2003 *Urban renaissance? New Labour, community and urban policy*, Bristol, Policy Press.

LEA J., YOUNG J.

1993 *What is to be done about law and order? Crisis in the nineties*, London, Pluto Press.

LEVITAS R.

1998 *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke, Palgrave.

MORRIS L.

1996 *Dangerous Classes: Neglected Aspects of the Underclass Debate*, in E. Mingione (a cura di), *Urban Poverty and the Underclass*, Oxford, Blackwell, pp.160-175.

PUTNAM R.

2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.

RANDALL G., BROWN S.

2006 *Steps Off the Street : Solutions to Street Homelessness*, London, Crisis.

RESPECT TASK FORCE

2006 *Respect Action Plan*, Home Office.

RUTHERFORD A.

1997 *Criminal Policy and the Eliminative Ideal*, in "Social Policy and Administration", 31, pp.116-135.

- SEU
2001 *A New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy Action Plan*, London, Cabinet Office.
- SLOVIC P.
1992 *Perceptions of Risk: Reflections on the Psychometric Paradigm*, in S. Krimsky, D. Goulding (a cura di), *Social Theories of Risk*, Westport, CT, Praeger.
- SQUIRES P.
2006 *New Labour and the politics of antisocial behaviour*, in “Critical Social Policy”, 26(1), pp.144-168.
- WOOD M.
2004 *Perceptions and experience of antisocial behaviour: findings from the 2003/2004 British Crime Survey*, Home Office Online Report 49/04.
- YOUNG J.
1999 *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, London, Sage.

La prevenzione della criminalità attraverso la partecipazione comunitaria in Venezuela. Le reti di informazione comunitarie

Gilda Núñez e Neelie Pérez

Università Centrale del Venezuela

1. L'insicurezza e il suo impatto nelle zone popolari

Il Venezuela presenta alti tassi di criminalità violenta, livelli elevati di vittimizzazione e un certo numero di casi conosciuti di violazioni dei diritti umani connessi con la violenza della polizia, situazione che, lungi dal diminuire, è notevolmente peggiorata negli ultimi anni. Secondo i dati ufficiali, nel corso dei primi cinque anni del millennio, il tasso medio di omicidi a livello nazionale ha superato i 40 episodi ogni centomila abitanti, per chiudere il 2006 con 45,3 morti violente o omicidi ogni centomila cittadini. In generale, secondo i risultati dell'inchiesta nazionale di vittimizzazione e la percezione di polizia del 2006 (*Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Policial*)¹, il tasso di vittimizzazione a livello nazionale per tutti i reati denunciati è pari a 8.986,4 per centomila abitanti, numero significativamente superiore al tasso ufficiale, ossia 1.010 reati per centomila abitanti. Come in altre capitali latino-americane, nella città di Caracas - e in particolare nei quartieri popolari (*barrios*)² - si registra un'elevata incidenza di omicidi³, tra le altre forme di criminalità violenta che comportano l'uso di armi da fuoco⁴, la formazione di bande giovanili, oltre a gravi problemi connessi con l'attività della polizia (corruzione e abuso di potere)⁵. Soprattutto nelle zone popolari, la violenza filtra nel tessuto sociale locale che di conseguenza si caratterizza per:

- a) *l'aumento della vulnerabilità sociale e il rafforzamento del sentimento di insicurezza*, che nella maggior parte dei casi si traduce in richieste alle istituzioni statali affinché garantiscano sicurezza;
- b) *la paura e la diffidenza tra i membri della comunità*, che favoriscono atteggiamenti di ostilità tra i componenti della comunità e nei confronti delle persone considerate "estrane" ad essa;
- c) *la diminuzione di spazi pubblici di socialità come risposta ad un contesto di paura della violenza* (come evidenziato nell'introduzione del coprifuoco per bambini, giovani e adulti della comunità per la protezione e la salvaguardia della vita dei suoi membri);
- d) *l'"autoreclusione"* quale strumento per garantire la protezione delle famiglie, mediante l'installazione di recinzioni di sicurezza, la costruzione di case senza finestre, e così via;

Traduzione dallo spagnolo di Valeria Verdolini e Gian Guido Nobili

- e) *il ritiro dalla partecipazione attiva nella comunità*, come dimostra la scarsa partecipazione di alcune comunità alle attività di prevenzione della criminalità e della violenza, che si esprime nella paura di prendere parte alle riunioni, nella difficoltà a formare comitati e gruppi sulle questioni relative alla sicurezza;
- f) *l'indebolimento della capacità di organizzazione sociale* per la risoluzione dei problemi della comunità;
- g) *azioni violente per difendere e proteggere la comunità* (come ad esempio il caso estremo dei linciaggi) e *la formazione di gruppi armati che esercitano funzioni di tutela della sicurezza locale*.

Qualsiasi intervento per ridurre i livelli di insicurezza e le potenziali conseguenze deve essere realizzato tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche principali della violenza (interpersonale e istituzionale), inquadrata in uno scenario di paura, diffidenza e disuguaglianza sociale. Ciò richiede il superamento delle forme tradizionali di lotta alla criminalità, quali quelle burocratiche e repressive (cfr. Barbagli, Gatti, 2005; Wells et al. 2006) e rende necessaria l'apertura alla partecipazione di nuovi attori sociali come alternativa, un'opzione che, come si vedrà, è stata parzialmente accolta dalle diverse strategie attuate nel campo della sicurezza.

2. La partecipazione come alternativa nella gestione della sicurezza comunitaria

Nella Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela, la partecipazione è inserita come un principio fondamentale della pubblica amministrazione a tutti i livelli, dalla formazione alla valutazione e al controllo della stessa (Renaud, 2002; Salamanca, 2002; Monroy, 2005)⁶. Questo comporta notevoli vantaggi, perché l'integrazione della comunità nel processo di elaborazione delle politiche rafforza la fiducia nel governo, migliora la qualità delle politiche pubbliche e, al tempo stesso, offre maggiori garanzie di risposta alle domande e alle aspettative dei cittadini.

I governi possono promuovere la partecipazione in forme diverse: l'informazione (quando il governo produce informazioni su alcune questioni o sulle scelte di gestione e queste vengono diffuse al pubblico), la consultazione (quando si aprono canali di comunicazione affinché i membri della società possano presentare proposte al governo su temi o questioni specifiche) e la partecipazione attiva (quando le persone sono attivamente coinvolte nella progettazione delle politiche pubbliche e nella valutazione della gestione). Queste dimensioni della partecipazione cittadina sono state fissate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)⁷, secondo cui la partecipazione attiva va intesa come manifestazione di una relazione di partenariato con il governo. Dunque, da questo punto di vista, si riconoscerebbe al cittadino la facoltà di fare proposte concrete e specifiche, anche se la responsabilità della decisione finale spetta comunque al governo.

I vantaggi della partecipazione dei cittadini nei vari settori della pubblica amministrazione sono stati ampiamente riconosciuti, rilevando come tale partecipazione rappresenti:

- a) uno spazio d'incontro in cui migliorare il rapporto tra Stato e società, per generare nuovi scenari e meccanismi di coordinamento tra gli stessi (Echenique et al., 2003);
- b) un'opportunità per rafforzare il peso delle componenti sociali e permettere loro di ottenere il riconoscimento e l'ampliamento dei propri diritti politici, economici e sociali (Cunill, 1999), promuovendo il consolidamento della democrazia materiale;
- c) un passo in avanti verso l'*empowerment* dei cittadini per ridurre le asimmetrie nei processi di controllo sociale formale e informale (Gabaldón, 2007);
- d) uno strumento per dispiegare la vitalità sociale al fine di rafforzare la democrazia attraverso l'organizzazione sociale e «contraddire il paradigma burocratico weberiano» (Aniyar, 2003: 90), rafforzando i legami sociali;
- e) un'opportunità per rafforzare l'auto-organizzazione e migliorare le relazioni sociali - come opportunamente evidenzia Scotto (2003: 84) - rompendo il contesto di opposizione in cui i soggetti sono normalmente inseriti: questo, secondo l'autore, consentirà di «individuare le condizioni di apertura, di riconoscimento delle differenze e di creazione di consenso».

Concretamente, l'approccio partecipativo è stato sviluppato in vari settori della vita politica e sociale del paese come la sanità, l'istruzione, la gestione dei servizi pubblici ecc. Questo orientamento risponde ad una forma di fare politica ben inquadrata in un contesto socio-politico in cui il governo venezuelano ha fortemente sostenuto la partecipazione della comunità alla sfera economica, sociale, degli affari pubblici ecc. La prova di questa tendenza è la creazione e la promozione di organismi di gestione comunitaria, in determinate aree per far fronte a problemi concreti, come i Direttivi Tecnici dell'Acqua (*Mesas Técnicas de Agua*), i Comitati per la Salute e la Terra (*Comités de Salud y de Tierra*). Sono da considerare inoltre le "Missioni" (*Misiones*) create e sviluppate dal governo nazionale, come fattore di inclusione e di partecipazione, quale tentativo di ridurre il deficit di attenzione sui diritti sociali fondamentali e di velocizzazione della risposta ai bisogni di base della popolazione (sanità, istruzione, lavoro, cibo). Attualmente le *Misiones* sono consolidate in programmi sociali (in particolare per coloro che vivono nei *barrios* e nelle zone periferiche più povere) che operano in parallelo con la struttura formale dello Stato, formando una nuova istituzione pubblica (cfr. D'Elia, 2006).

Tutte queste nuove esperienze mirano a rafforzare il ruolo degli individui come parte di una comunità e, attuate in diversi settori, a favorire la prevenzione sociale della criminalità e della violenza (cfr. Chinchilla, 2005; Knepper, 2007) e l'articolazione sociale necessaria per dare peso all'opinione pubblica (Colmenares, 2002), nell'ipotesi che, attraverso la formazione di reti sociali, si potrà raggiungere uno sviluppo ed un consolidamento del capitale sociale locale necessario per prevenire la violenza (Dammert, 2003: 126).

3. L'esperienza del Venezuela

Secondo il Piano di Sviluppo Economico e Sociale della Nazione 2001-2007, l'aumento della partecipazione dei cittadini nella prevenzione della criminalità è un importante pilastro delle "politiche di prevenzione e di lotta alla criminalità e alla violenza".

In questo contesto, il Ministero del Potere Popolare per le Relazioni Interne e la Giustizia⁸, quale organo responsabile delle politiche nazionali di prevenzione e di controllo della criminalità e della violenza, ha messo in evidenza nei recenti piani di sicurezza pubblica il ruolo delle Reti di *intelligence* sociale (*Redes de inteligencia social*), create e sviluppate sotto la sua egida come parte dei piani di sicurezza in vigore. In esse si promuove l'*intelligence* sociale per raccogliere informazioni dai residenti di diverse zone, su aspetti specifici del problema dell'insicurezza, utili alle forze di polizia per esercitare le attività di controllo. Il Governo ritiene che «le reti sociali nella loro funzione di *intelligence* siano state progettate per fornire informazioni alle istituzioni sull'ambiente circostante» (Bonilla-Molina, El Troudi, 2004: 30).

Le strategie chiamate di "*intelligence*" sono state tradizionalmente associate alle funzioni di sicurezza esercitate dalle forze di polizia a livello nazionale, regionale e locale, le quali hanno utilizzato (e utilizzano tuttora) le informazioni fornite in via riservata dalla comunità come strategia di controllo della criminalità e per l'individuazione di persone considerate "pericolose" o "criminali": questa è stata la principale forma di partecipazione della comunità nei piani di sicurezza. In tal senso, a partire dagli anni Settanta, la Polizia Metropolitana ha fatto registrare un'intensificazione del lavoro nelle comunità di vigilanza nei quartieri; secondo il registro storico della Polizia Metropolitana, è proprio in quel decennio che l'istituzione:

si integrò appieno nel le assemblee di vicinato dei quartieri, per il miglioramento dei barrios; si istituirono servizi congiunti per individuare, descrivere, identificare e fermare i criminali ex officio, utilizzando un servizio di Intelligence di polizia che, insieme ai leader delle comunità, ha ottenuto molti successi nello sradicamento dei comportamenti antisociali (Polizia Metropolitana, 1982: 102).

Nel 2002, queste strategie furono riprodotte dal Comune di Caracas nell'attuazione del "Piano Bratton" utilizzando i membri della comunità come "ripetitori" (cittadini locali che forniscono informazioni). Sebbene le funzioni di *intelligence* non rappresentino una novità per il controllo della criminalità da parte della polizia (cfr. Aniyar, 2005; Dantzker, 1997), l'elemento distintivo dei più recenti piani nazionali che prevedono tali strategie di controllo è il coinvolgimento di strutture non di polizia nello sviluppo e nella promozione di attività finalizzate ad ottenere informazioni, quali ad esempio la *Dirección General de Prevención del Delito* (affiliata al Ministero del Potere Popolare per le Relazioni Interne e la Giustizia) che svolge, nelle attività di *intelligence*, un ruolo di intermediazione comunicativa tra i corpi di sicurezza e le comunità.

L'importanza della Direzione Generale per la creazione di reti di *intelligence* è stata evidenziata dalle più alte autorità del Ministero⁹, il cui documento di presentazione ufficiale del Piano Integrato Nazionale di Pubblica Sicurezza (*Plan Integral Nacional de Seguridad Ciudadana*) afferma:

Da quando la Direzione di Prevenzione della criminalità ha iniziato ad organizzare incontri con le associazioni di quartiere, *Comités de Tierra* o *Comités de Salud*, a seconda che si tratti di quartieri residenziali o *barrios* popolari, per trovare un punto d'incontro tra le agenzie per la sicurezza e le comunità, *si è cercato di sviluppare un lavoro che permettesse di creare in Venezuela reti sociali di intelligence, strumento che, in definitiva, potrebbe avere un impatto sui tassi di criminalità* (sottolineatura degli autori).

Oltre alla prevenzione della criminalità, alle reti di *intelligence* è riservata un'attenzione speciale - alcune volte da protagonista - alla riduzione della criminalità. È il caso delle linee guida stabilite dall'organo di governo responsabile della politica di sicurezza, che sono state applicate da alcuni governi statali e locali. Anch'essi hanno lavorato recentemente alla formazione di reti di *intelligence* per la "prevenzione della criminalità", dirette dalle autorità locali e sviluppate spesso sotto gli stessi presupposti della prevenzione sociale, cioè diluite in strategie socio-assistenziali, come accade nei piani nazionali. Nella zona metropolitana di Caracas si possono segnalare le "Reti di Prevenzione Integrale" della *Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Mayor* e le "Reti Sociali di Prevenzione" facenti capo all'*Instituto Autónomo de Seguridad Ciudadana y Transporte de la Alcaldía del Municipio Libertador*.

Sui risultati positivi delle Reti di *intelligence* sociale, nel 2004, la direttrice della Prevenzione della Criminalità ha dichiarato che «il cittadino ha imparato a dare precise informazioni sulle persone ricercate dalla polizia, e questo facilita il lavoro delle forze dell'ordine»¹⁰. Ha osservato, inoltre, che «la partecipazione degli abitanti di una comunità, in collaborazione aperta con le agenzie per la sicurezza, ha una diretta influenza sui risultati delle operazioni di polizia (e per questo) ci si adopererà per rafforzare le reti comunitarie di *intelligence*» (Ufficio stampa del Ministero dell'Interno e di Giustizia, 3 marzo 2005)¹¹, giustificando in questo modo la fusione tra la prevenzione e il controllo attraverso l'*intelligence* comunitaria, e, allo stesso tempo, evidenziandone l'importanza nella politica di prevenzione della criminalità.

In generale, l'utilità delle reti di *intelligence* sociale è stata sottolineata dalle varie autorità ministeriali, in base alla tesi per cui «gli abitanti dei quartieri sanno chi sono i criminali» e possono fornire informazioni che troveranno in seguito un riscontro effettivo (Ufficio stampa del Ministero dell'Interno e di Giustizia, 30 marzo 2007)¹². Secondo il generale dell'esercito Henry Rangel, direttore del Servizio di prevenzione e di *intelligence* (*Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención* DISIP), l'agenzia di *intelligence* responsabile della sicurezza dello Stato, le Reti di *intelligence* sociale hanno come obiettivo «l'integrazione tra le polizie, il CICPC e la comunità attraverso le informazioni fornite alle agenzie per la sicurezza». In tal senso, al fine di consolidare queste reti, ha annunciato la realizzazione di «corsi di *intelligence* per le persone della comunità su come raccogliere informazioni, elaborarle e trasmetterle alla polizia»

(conferenza stampa trasmessa da Noticias Globovisión, 29 luglio 2007).

Bonilla-Molina e El Troudi (2004: 28), nel loro libro pubblicato dalla *Dirección del Despacho de la Presidencia de la República y la Universidad Bolivariana de Venezuela*, hanno affermato che «l'intelligence sociale si riferisce alle esperienze e conoscenze accumulate dalle comunità e da gruppi sociali che si esprimono in strategie di sopravvivenza contro il nemico, contro chi si oppone ai loro interessi e per favorire il successo proprio e di amici e alleati», mettendo in evidenza l'esistenza di due gruppi contrapposti chiaramente individuabili: da un lato, gli amici o alleati, e, dall'altro, i nemici. Da questo punto di vista, le reti tenderebbero a creare una società omogenea, coesa, dalla quale dovrebbero essere esclusi i "nemici" e i "traditori", e da qui l'importanza del loro riconoscimento.

La necessità di distinguere tra amici e alleati da un lato e, dall'altro, nemici e traditori, assumerebbe importanza quale strategia di natura militare mirata ad individuare ed eliminare il nemico in uno Stato di tipo autoritario, soprattutto se si tiene conto che non è chiaro chi sarebbe considerato nemico, e in base a quali criteri di classificazione, lasciando un ampio e pericoloso margine di discrezionalità.

Lo sviluppo delle reti sociali nel quadro della politica di sicurezza pubblica è una questione di primaria importanza nella agenda politica, il che rende necessario individuare alcune caratteristiche delle Reti di intelligence sociale promosse dall'Esecutivo Nazionale, in grado di spiegarne conformazione e funzionamento. Questo approfondimento è stato realizzato sulla base delle informazioni ottenute attraverso le interviste non strutturate effettuate ai funzionari pubblici delle istituzioni che si occupano di sicurezza sull'uso dell'*intelligence* sociale¹³, i colloqui con i leader delle comunità (nel quadro del Forum "Esperienze di organizzazione della comunità per la prevenzione della violenza", tenutosi l'1 gennaio 2007) e l'utilizzo di documenti ufficiali.

Tra le caratteristiche più importanti, si possono sottolineare le seguenti:

1. *Asimmetria delle relazioni*, perché le reti sono basate sui principi di gerarchia e di accentramento delle informazioni. Sono le agenzie governative ad utilizzare le singole informazioni (quando sono ritenute opportune e in forma riservata), per guidare i processi decisionali e la gestione di alcune tematiche. Ad ogni modo, è il funzionario di governo che prende decisioni sulla base delle informazioni fornite dai membri delle reti.
2. *Comunicazione unidirezionale* (reti simplex), dove un componente (membro della comunità) trasmette e l'altro (funzionario governativo) riceve. Non vi è alcuna reciprocità tra le persone della comunità e il governo.
3. *Scarsa interazione sociale*, questo accade quando tra i membri delle reti non vi è scambio, fondamentale per costruire la fiducia e promuovere l'unità dei gruppi sociali. In questo senso, anche se la reciprocità è vista come un elemento essenziale di qualsiasi rete sociale, in questa impostazione non si incoraggia la solidarietà tra i membri della comunità. Al contrario, i membri non interagiscono, non si conoscono e sono trattati in maniera anonima e con

- riservatezza da parte del governo e delle forze di sicurezza.
4. *Transitorietà*, in quanto dalla revisione dei piani di sicurezza del Ministero del Potere Popolare per le Relazioni Interne e la Giustizia e dalle dichiarazioni dei funzionari, risulta evidente che le reti sono state create per un determinato periodo e in alcune zone della città, rispondendo all'elevato numero di reati violenti o alla domanda sociali di sicurezza. Si tratta, pertanto, di azioni che non rispondono ad una sistematica politica pubblica di sicurezza.
 5. *Il controllo prevale sulla prevenzione*, e in questo senso le reti sociali di *intelligence* sono state progettate per aiutare le attività militari e di polizia connesse al controllo della criminalità, e sono i loro membri a calibrare le informazioni richieste dalle autorità di governo. Si tratta di una strategia di controllo della criminalità efficace e di successo, secondo quanto espresso da alcuni alti funzionari con responsabilità in materia di sicurezza.
 6. *Difficoltà nel valutare queste strategie*, a causa della mancanza di un registro e di informazioni ufficiali sul funzionamento e l'impatto di queste reti, oltre all'assenza di criteri di valutazione. Nonostante la difficoltà di valutare questo tipo di esperienza e conoscerne l'impatto e l'efficacia, tuttavia alcuni funzionari dell'ente coordinatore delle strategie di prevenzione e di sicurezza hanno fatto riferimento all'importanza e al successo delle reti, nell'individuazione di soggetti "sospetti" e/o "pericolosi", che si rifletterebbe nella riduzione dei tassi di criminalità (Repubblica Boliviana de Venezuela - ABN, 16 aprile 2005).

4. Valutazione e alternative

Se è evidente che il coinvolgimento della comunità è una condizione imprescindibile per il successo delle politiche - e in particolare nella gestione della sicurezza - non tutte le esperienze di partecipazione né tutte le reti sono portatrici di fiducia, cooperazione e scambio per il raggiungimento di obiettivi comuni; in questo senso, le reti sociali possono promuovere i legami sociali e offrire nuove opportunità per un'organizzazione sociale basata sulla fiducia (Bernardo, 2005; Giuliani, 2005) o rivelarsi al contrario un fattore di disgregazione sociale e di esclusione.

Le reti di *intelligence* sarebbero in questo caso una nuova tecnica, un dispositivo più che altro per esercitare il controllo (sociale e politico) di una determinata popolazione. Sebbene le strategie di *intelligence* sociale diano l'impressione, in uno spazio e in un lasso di tempo determinato, di soddisfare le esigenze di sicurezza di alcune comunità (attraverso la creazione di illusori spazi di efficienza, il più facile arresto di persone "sospette" e l'annuncio della riduzione della criminalità in alcune zone, quale risultato politico), in realtà generano nella comunità aspettative che non possono essere soddisfatte in maniera permanente.

Le Reti di intelligenza sociale, infatti, sostenute dalla filosofia del "vigilare e informare", hanno un ridotto raggio d'azione (passare informazioni), così come è limitata la partecipazione dei cittadini (passiva, temporale, unidirezionale), di cui sono completamente trascurate le altre potenzialità, dalla consultazione, alla formulazione di proposte e alla valutazione delle strategie: al di là della raccolta di informazioni, la partecipazione risulta di fatto assente dal rimanente processo di gestione della sicurezza.

Nonostante questa forma di “prevenzione della criminalità e della violenza” sia considerata efficace da alcuni politici e funzionari, il suo costo la rende socialmente gravosa, poiché annichilisce il corpo sociale riducendone le qualità, incrementa le tensioni sociali e rende più vulnerabili i potenziali “sospetti”.

Nel caso del Venezuela, i confini tra deviante-nemico e prevenzione-repressione sembrano offuscarsi, creando un grave pericolo per la tutela dei diritti umani, caratteristica fondamentale degli Stati costituzionali (Rosales, 2005), trasformando il sistema punitivo in una strategia di guerra inserita in un contesto conflittuale che mira, attraverso la via dell’efficientismo¹⁴, all’eliminazione dell’“altro”, dello “straniero” (Schmitt, 1999), considerato una minaccia per la società per il fatto di essere portatore di una condizione di pericolosità latente. Questi criteri si basano sulla tesi del rischio e della pericolosità (Garofalo, 2006) che venne utilizzata da regimi autoritari, principalmente in Italia e in Germania nel corso del ventesimo secolo¹⁵.

È però importante specificare che il passaggio di informazioni da parte della comunità locale alle istituzioni responsabili della sicurezza non deve essere valutato negativamente, ma può al contrario essere estremamente utile, soprattutto se serve ad aprire i canali di informazione e di interrelazione tra le parti coinvolte in quel conflitto che genera violenza, e tra la collettività e la polizia. Quello che dovrebbe essere valutato - ed evidenziato - è la qualità di tale rapporto, e soprattutto si deve tenere conto del fatto che non può essere l’unica strategia, l’attività principale attorno alla quale si costruiscono le politiche di sicurezza nelle comunità popolari, almeno non in un contesto che pretende di essere inclusivo e rispettoso di giustizia sociale e diritti umani.

Se invece le reti di *intelligence* guidate dal governo nazionale e da alcuni governi locali sono caratterizzate, tra le altre cose, da asimmetria, mancanza di reciprocità e delazione, è evidente che non si può pensare che siano idonee a promuovere l’unità e la solidarietà, né tra i membri una comunità, né tanto meno tra questi e lo Stato.

Il successo nella gestione della sicurezza e della partecipazione nelle politiche di prevenzione richiede una partecipazione cittadina piena ed attiva in tutte le sue dimensioni, e non solamente ai fini di *intelligence*: nel momento in cui le “Reti di *intelligence* comunitaria” sono predisposte e gestite dalla Direzione Generale di Prevenzione della Criminalità, utilizzando la retorica preventivo-assistenziale allo scopo di agevolare le attività (repressive) dei corpi di polizia e militari, si mina il vero significato della partecipazione cittadina nella prevenzione della violenza, che dovrebbe invece essere associata al rafforzamento dei legami sociali e della fiducia al fine di risolvere i problemi connessi con la convivenza e la violenza.

Si potrebbe fare importante passo avanti nella prevenzione della violenza attraverso le strategie di *empowerment* locale, cioè «la possibilità da parte dei più deboli, poveri, svantaggiati, emarginati, di emanciparsi da una condizione di limitate responsabilità, ma anche di limitate opportunità» (Piccardo, 1995: 9). In altre parole, l’*empowerment* locale rappresenterebbe una possibilità per gli individui

appartenenti ad una comunità per prendere coscienza del proprio potere collettivo per trasformare il contesto in cui vivono e spezzare i vincoli di dipendenza e di autorità che li opprimono.

Per raggiungere questi obiettivi è necessario attivare al massimo tutte le risorse del territorio, stimolare l'iniziativa degli operatori e dei leader della comunità, rafforzare i legami all'interno e tra le comunità, lavorare alla costruzione di un'identità comunitaria e, come osservato da Bauman (2006), anche politica. Ciò si raggiunge attraverso reti sociali completamente aperte, di aiuto reciproco, caratterizzate da un elevato grado di fiducia nei rapporti sociali, che portano allo sviluppo di contatti interpersonali.

Il centro di tutto deve essere la comunità e sono i suoi membri, nel loro insieme, che devono essere i protagonisti e i beneficiari di questa esperienza.

5. Riflessioni conclusive

Le reti sociali devono essere considerate come un *bene pubblico*, quando sono basate sulla promozione di *relazioni di fiducia, reciprocità e solidarietà* tra i membri di una comunità, dirette a favorire la capacità di conoscenza e comprensione della realtà da parte degli individui e la collaborazione e cooperazione della comunità nel raggiungimento di obiettivi comuni per soddisfare bisogni sociali. Le Reti di *intelligence* sociale promosse dal potere centrale, tuttavia, non rientrano in questi parametri.

Riteniamo che la costituzione di reti di *intelligence*, che facilitano l'azione repressiva da parte di organismi di polizia e militari per il perseguimento e l'arresto di coloro che sono considerati "criminali", "malviventi" e "pericolosi" o di coloro che sono percepiti come una "minaccia", sia in realtà un'estensione delle strategie di controllo, applicate alla sfera sociale, allo stile di vita comunitario. L'utilizzo dell'*intelligence*, della delazione e delle denunce anonime come mezzo e fine della partecipazione, favorendo la penetrazione delle forze di polizia e militari nelle questioni sociali delle comunità più povere della capitale, mina le fondamenta della convivenza. Questa è una strategia che può rivelarsi molto utile per raggiungere altri obiettivi (di controllo politico) ma non per la prevenzione della violenza e della criminalità.

L'uso di reti di *intelligence* nelle comunità, sulla base della retorica della sicurezza e della prevenzione, non è un tema spesso affrontato dalla ricerca in materia di sicurezza e di violenza, pur rappresentando un problema rilevante: attraverso le reti, il rischio è quello di esercitare di fatto una sorta di controllo repressivo proprio di un modello reattivo, concepito a partire dall'ideologia della difesa sociale, che dà allo Stato uno spazio sociale di intervento privilegiato che estende il controllo repressivo in tutte le pieghe del tessuto sociale, configurando un modello di sicurezza inumano, ingiusto e lontano dall'ideale democratico, se per democrazia si intende - come osservato da Touraine (2006) - il riconoscimento del diritto di tutti gli individui e le comunità ad essere protagonisti della loro storia.

Note

- ¹ Cfr. República Boliviana de Venezuela - Conarepol/INE (2006).
- ² Affidandoci a Virtuoso (2006: 292), con barrio si intende quel «territorio autocostruito dai suoi abitanti, senza proprietà legalizzata del suolo, con servizi pubblici di base precari, fuori dall'ordinamento formale prestabilito e vincolato marginalmente al tessuto urbano. Dal punto di vista della sua condizione socio-economica, le famiglie versano in una condizione di povertà relativa ed estrema».
- ³ Nell'anno 2006 è stato registrato un tasso di 105 omicidi per centomila abitanti, commessi principalmente nelle zone urbane economicamente più depresse, con una maggiore concentrazione di vittime e colpevoli tra i più giovani. Per uno studio più dettagliato di questi aspetti, si vedano, tra gli altri, i lavori di San Juan (2004; 2005) e Briceño-León (2002).
- ⁴ Secondo l'inchiesta nazionale di vittimizzazione e la percezione di polizia realizzata dalla Commissione per la Riforma di Polizia e dall'Istituto Nazionale di Statistica nell'anno 2006, il 76,7% dei crimini è stato commesso facendo uso di un'arma da fuoco, sebbene, come segnala il rapporto dell'inchiesta, esistano variazioni tra i diversi crimini disaggregati. In base ai dati ottenuti, gli omicidi sono commessi nel 99% dei casi con armi da fuoco, i furti nel 79% e i rapimenti nel 78%. Queste cifre evidenziano l'incidenza diretta che hanno le armi da fuoco nei crimini contro la vita, l'integrità personale e il patrimonio, in quanto il loro uso accresce il rischio di esito mortale in alcune fattispecie delittuose (República Boliviana de Venezuela - Conarepol/INE, 2006).
- ⁵ Secondo i risultati della più recente inchiesta di vittimizzazione realizzata a livello nazionale, i funzionari di polizia o della guardia nazionale rappresentano quasi un ottavo degli autori dei diversi crimini, e sono responsabili di una porzione considerevole dei crimini di corruzione, privazione della libertà ed estorsione (República Boliviana de Venezuela - Conarepol/INE, 2006).
- ⁶ A questo proposito, la Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela (in Gazzetta Ufficiale, n. 36.860 del 30 dicembre 1999) all'art. 62 stabilisce che: «Tutti i cittadini e le cittadine hanno il diritto di partecipare liberamente alla vita pubblica. (...) La partecipazione del popolo alla formazione, esecuzione e controllo della cosa pubblica è il mezzo necessario per ottenere quel protagonismo della comunità necessario per garantirne lo sviluppo, tanto individuale quanto collettivo. È compito dello Stato e dovere della società promuovere le condizioni più favorevoli a questa pratica».
- ⁷ Si veda in bibliografia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- ⁸ Cfr. República Boliviana de Venezuela (2004a; 2006).
- ⁹ Cfr. República Boliviana de Venezuela (2004b).
- ¹⁰ Cfr. República Boliviana de Venezuela - ABN (2005, 16 aprile).
- ¹¹ Cfr. República Boliviana de Venezuela (2005).

- ¹² Cfr. República Boliviana de Venezuela (2007).
- ¹³ Le autrici hanno intervistato nel mese di luglio del 2007 Leonard González, direttore delle “Reti di Prevenzione Integrale” de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Mayor e l’avv. Judith Ortiz, Direttrice delle “Reti Sociali di Prevenzione” afferenti all’Istituto Autónomo de Seguridad Ciudadana y Transporte de la Alcaldía del Municipio Libertador de Caracas.
- ¹⁴ In ambito penale e criminologico, si intende per efficientismo un approccio teso ad ottenere un risultato a qualsiasi costo, anche attraverso il ricorso a forme di controllo più aggressive rispetto a quelle tradizionali, riducendo le garanzie e fissando più restrizioni rispetto a quelle accettate nei sistemi democratici (cfr. Grosso, 2006).
- ¹⁵ Per uno studio dettagliato sulla negazione giuridica del nemico e le sue implicazioni nell’esercizio del potere punitivo, si veda Zaffaroni (2006).

Riferimenti bibliografici

ANIYAR L.

2003

Abolicionismo en Marcha: Nuevos modelos de control. Participación ciudadana y Policía Comunitaria. El caso de América Latina, in L. Aniyar, *Entre la dominación y el miedo. Nueva Criminología y Nueva Política Criminal*, Mérida, Ediciones Nuevo Siglo, pp. 81-95.

2005

Participación ciudadana, prevención y sentimiento de inseguridad. Los Comités vecinales de seguridad pública: una experiencia exitosa, Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas, consultabile sul sito: www.juridicas.unam.mx

BAUMAN Z.

2006

Ética postmoderna, Madrid, Siglo XXI.

BARBAGLI M., GATTI U.

2005

Prevenire la criminalità. Cosa si può fare per la nostra sicurezza, Bologna, Il Mulino.

BERNARDO J.

2005

Redes promotoras de calidad de vida. Construyendo vínculos para responder a las necesidades sociales, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

BONILLA-MOLINA L., EL TROUDI H.

2004

Inteligencia social y sala situacional, Pubblicazione della “Dirección del Despacho Presidencia. República Bolivariana de Venezuela”, Caracas.

BRICEÑO LEÓN R.

2002

La nueva violencia urbana de América Latina, in L.R. Briceño (a cura di), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp.13-26.

CHINCHILLA L.

2005

Experiencias de participación ciudadana en la prevención del crimen en Centroamérica, in H. Frushling, J. Tulchin (a cura di), *Crimen y violencia en América Latina*, Colombia, Fondo de Cultura Económica, pp. 245-275.

COLMENARES M.

2002

El contexto de la sociedad civil en Venezuela: aproximación conceptual, evolución y desafíos, in C. Renaud (a cura di), *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 27-44.

CUNILL N.

1999

Balance y significado de la participación ciudadana en el diseño y la gerencia de programas y proyectos sociales, in L. Álvarez et al. (a cura di), *Política*

social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 205-219.

D'ELIA Y.

2006

Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

DAMMERT L.

2003

Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina "De qué participación hablamos?", in "Revista de Ciencias Sociales Delito y Sociedad", 18-19, Buenos Aires, Gino Germani, pp. 125-157.

DANTZKER M.

1997

Contemporary policing. Personnel, issues and trends, U.S.A., Butterworth-Heinemann.

ECHENIQUE C., TORRES F., ZORRILLA Y.

2003

La política pública de participación ciudadana en Venezuela. Referencia al caso del municipio Baruta del Estado Miranda, in L. Mascareño (a cura di), *Políticas Públicas siglo XXI, caso venezolano*, Caracas, Cendes, pp. 87-118.

GABALDÓN L.

2007

Territorialidad, legitimidad y empoderamiento en la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina, in "Espacio Abierto", 16(1), Maracaibo, Universidad del Zulia, pp. 119-134.

GAROFALO R.

2006

Criminología. Estudio sobre el delito y la teoría de la represión, Buenos Aires, Editore B y F.

GIULIANI F. (a cura di)

2005

Construcción de una cultura de paz. Aprendizajes comunitarios desde las dimensiones convivencia, institucional y jurídica, in "Temas de formación sociopolítica. Construcción de una cultura de paz", 41, Caracas, Fundación Centro Gumilla.

GROSSO M.

2006

Qué es y qué puede ser el "Derecho Penal del enemigo", in M. Cancio Meliá, C. Gómez-Jara Díez (a cura di), *Derecho Penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, vol. 2, Buenos Aires, Editore B y F, pp. 1-50.

KNEPPER P.

2007

Criminology and social policy, Londra, Editore Sage.

MONROY D.

2005

Participación y control social de la gestión pública en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, in "Serie Cuadernos de Investigación n° 22", Caracas, Escuela de Gerencia Social y Ministerio de Planificación y Desarrollo.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

S.d. *La atracción de la participación ciudadana: información, consulta y participación pública en el diseño de las políticas públicas*, México, consultabile sul sito: <http://www.funcionpublica.gob.mx/ocde/>

PICCARDO C.

1995 *Empowerment. Strategie di sviluppo organizzativo centrate sulla persona*, Milano, Raffaello Cortina Editore.

POLICÍA METROPOLITANA

1982 *Dos siglos de historia policial*, Caracas.

RENAUD C.

2002 *Beneficios y riesgos de la participación ciudadana en la gestión pública*, in C. Renaud (a cura di), *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 13-25.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. AGENCIA BOLIVARIANA DE NOTICIAS (ABN)

2005 *MIJ asegura disminución de índices delictivos en Caracas*, 16 aprile, consultabile sul sito: <http://www.abn.info.ve>

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL E INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Conarepol/INE)

2006 *Informe de los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Policial*, Caracas.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA

2004a *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana*, Caracas.

2004b *Documento de presentación oficial del Plan Integral Nacional de Seguridad Ciudadana*, Caracas.

2005 *Prevención del Delito del MIJ: Consolidará redes de inteligencia comunitaria en Caracas*, consultabile sul sito: <http://www.mij.gov.ve>

2006 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana*, Caracas.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA

2007 *Reactivado Plan de Seguridad Ciudadana en coordinación con comunidades organizadas*, consultabile sul sito: <http://www.mpprij.gob.ve/spip.php?article1905>

ROSALES E.

2005 *Sistema penal y Estado Constitucional en Venezuela*, in “Revista Capítulo Criminológico”, 33(4), Maracaibo, Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro, pp. 460-515.

SALAMANCA L.

2002 *La Constitución de 1999 y la participación de la sociedad civil en el Poder Legislativo*, in “La participación en la sociedad civil en la Constitución de 1999”, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 47-65.

SAN JUAN A.

2004 *Violencia: Algunos apuntes para su delimitación y estudio*, in L.R. Briceño, J. Mayorca (a cura di), *Fin a la violencia: Tema del siglo XXI*, Caracas, Rectorado UCV–Fundación Francisco Herrera Luque, pp. 25-49.

2005 *La violencia en el contexto de la participación comunitaria. La visión profesional*, in “Temas de Formación Sociopolítica. Construcción de una cultura de paz”, 41. Caracas, UCAB, pp. 44-57.

SCHMITT C.

1999 *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza Editorial.

SCOTTO C.

2003 *La participación ciudadana como política pública*, in L. Mascareño (a cura di), “Políticas Públicas siglo XXI, caso venezolano”, Caracas, Cendes, pp. 69-85.

TOURAINÉ A.

2006 *Qué es la democracia?*, Messico, Fondo de Cultura Económica.

VIRTUOSO J.

2006 *Construcción de cultura de paz desde la organización comunitaria*, in “Temas de Formación Sociopolítica. Construcción de una cultura de paz”, 41, Caracas, UCAB, pp. 22-27.

WELLS W., SCHAFER J., VARANO S., BYNUM T.

2006 *Neighborhood resident's production of order; the effects of collective efficacy on responses to neighborhood problems*, in “Crime and Delinquency”, 52, pp. 523-550.

ZAFFARONI E.

2006 *El enemigo en el Derecho Penal*, Buenos Aires, Editore Ediar.

Altre fonti

Forum “*Experiencias de organización comunitaria para la prevención de la violencia*”, realizzato dall'Università Centrale del Venezuela, Caracas, 01/01/2007.

Noticias Globovisión. Dichiarazioni offerte durante una conferenza stampa dal Generale dell'Esercito Henry Rangel Silva, Direttore del DISIP (Televisión), Caracas, 29/07/2007.

**Sezione
Terza**

**DISORDINE, PAURA E TECNICHE DI
PREVENZIONE**

Il mercato della paura in un quartiere a basso reddito di Parigi: l'impatto sulla mobilitazione collettiva

Véronique Levan

CESDIP-CNRS e Université de Paris-Sorbonne

1. Introduzione

Parigi, così come altre metropoli globali in Europa e Nord America, è stata costretta, per via della forte competizione per il prestigio internazionale, a inventarsi strategie di “place-marketing” (Savitch, Kantor, 2002). Nell’attuale era post-moderna caratterizzata dall’incertezza, la sicurezza - intesa principalmente come il risultato della prevenzione della criminalità o del terrorismo - rappresenta uno dei beni che ha più probabilità di trovarsi sotto i riflettori e che di solito riceve un’ampia copertura mediatica. Ogni opportunità di pubblicizzare quanto la città sia sicura è quindi bene accolta. Non sorprende dunque che ci siano funzionari locali pronti a vantarsi davanti ai giornalisti stranieri che i moti urbani - scoppiati inizialmente nelle periferie di Parigi nel novembre 2005 per poi diffondersi a tante altre città francesi - semplicemente abbiano risparmiato la capitale.

Istituzioni sovranazionali come l’Unione Europea hanno inoltre fatto sempre maggiori pressioni sugli stati membri per dare forma - in qualche misura - a politiche nazionali che sostenessero una maggiore uniformità nelle “tecniche di messa in sicurezza”, così come esemplificato dai lavori condotti dal Comitato Europeo di Standardizzazione (CEN)¹. Tutto ciò si è di fatto tradotto nell’espansione di un controllo sociale preventivo in ambiti molto diversificati (Levan, 2007), spingendo diversi attori alla realizzazione di strategie di prevenzione della criminalità e alla partecipazione a partnership per la sicurezza locale. In Francia, come diremo meglio più avanti, la Legge sulla Sicurezza del 1995 (*Loi d’Orientation pour la Sécurité*) ha rappresentato una pietra miliare, tentando di definire politiche di sicurezza dirette ad una grande varietà di attori locali.

È dunque all’interno di un contesto di crescente politicizzazione dell’insicurezza che le politiche di assicurazione e l’ingegneria della sicurezza hanno trovato legittimazione. Al fine di ridurre le disuguaglianze sociali è stata inoltre lanciata la cosiddetta versione sociale delle politiche di prevenzione situazionale. Si volevano sostanzialmente garantire ai gruppi disagiati dei quartieri popolari, attraverso risorse pubbliche, gli stessi benefici di cui godeva, prevalentemente per risorse private, chi stava meglio di loro.

Questo articolo presenta alcuni risultati di una ricerca comparativa², condotta dall’autrice (Levan, 2007) presso l’università della Sorbona/CESDIP-CNRS all’inizio del 2007 per fare luce sui risultati dell’applicazione di uno schema di prevenzione

Traduzione dall’inglese di Ester Massa

all'interno di un progetto di edilizia pubblica nel quartiere multi-etnico di Belleville, nella Parigi orientale. Dopo una breve introduzione sulle politiche di prevenzione situazionale nelle aree a basso reddito francesi, si svilupperà una riflessione sui rischi legati alla coproduzione della sicurezza nella specifica area di sviluppo urbano studiata.

2. Politiche di prevenzione nell'edilizia pubblica francese

Intorno alla metà degli anni '90 il Governo iniziò finalmente ad interessarsi alle disfunzioni urbane che infestavano le banlieues e gli immobili difficili da affittare nel centro storico, affrontando il problema anche dal punto di vista del disegno urbano e della sua gestione e non solo da quello dell'ingegneria sociale. Prima di questo periodo, le politiche di riqualificazione urbana si erano limitate ad interventi di ristrutturazione e mantenimento, e talvolta alla demolizione di qualche torre. In seguito sono stati invece avviati progetti di recupero legati al cosiddetto "target hardening" e alle tecniche di controllo degli accessi.

La Legge sulla Sicurezza del 1995³, tra le altre cose, rendeva obbligatorio per i gestori delle case popolari aumentare il numero di custodi per numero di unità edilizie - all'inizio nelle aree più sensibili - come mezzo per rendere la presenza umana più visibile. Il malessere sociale nelle aree povere fu affrontato come un "problema tecnico" (Collovald, 2000), come sempre più spesso veniva definito da un apposito gruppo degli esperti della sicurezza. La legislazione successiva, applicata specialmente quando Nicolas Sarkozy era a capo del Ministero degli Interni, si è caratterizzata per la promozione di una ridefinizione urbana, più idonea alle politiche di controllo. Nonostante l'approccio simbolico, imposto dall'alto, per una regolamentazione dei disordini urbani basata sulla conformità assicurata tramite l'esortazione, crediamo che gli operatori godano ancora di qualche libertà, specialmente quando devono affrontare un'emergenza. Qualcuno di loro ha iniziato programmi di *residenzializzazione* - o, in qualche modo, di "messa in sicurezza" del proprio gruppo di case popolari - guidato da spinte piuttosto pragmatiche (Levan, 2004).

Fino ad oggi ci sono state poche ricerche sugli effetti di questi sviluppi, a causa della mancanza di fondi per la valutazione, mentre si è assistito ad un'indiscutibile espansione delle tecniche di riduzione delle opportunità all'interno degli alloggi pubblici.

3. Ipotesi e metodologia della ricerca

Uno degli assunti chiave della nostra ricerca è che sia il mercato della sicurezza a modellare politiche pubbliche di sicurezza nel senso di una rapida diffusione di tecniche di *fortificazione* (Davis, 1997). Attraverso una metodologia qualitativa, abbiamo scoperto come gli interessi delle imprese di sicurezza privata siano spesso ben rappresentati nei diversi livelli politici e decisionali, dal CEN all'INHÉS (*Institut National des Hautes Études sur la Sécurité*), e così via. Si tratta di posizioni strategiche che rendono probabilmente molto più semplice per le lobby influenzare le modalità di elaborazione delle politiche di prevenzione del crimine, e dunque generare più profitto grazie all'utilizzo uniforme dei propri prodotti negli spazi pubblici e nelle aree residenziali.

Inoltre, intendiamo verificare l'ipotesi secondo cui l'imposizione del punto di vista degli "esperti della sicurezza", in materia di valutazione dei rischi, costituisca una minaccia ad un approccio aperto di *governance* (Johnston, Shearing, 2003), e più specificamente alla partecipazione attiva della comunità. Esploreremo le implicazioni della diffusione di questa particolare costruzione sociale del rischio attraverso la sua materializzazione in tecniche standardizzate. Quando si trovano ad affrontare nel proprio quartiere delle grandi trasformazioni, ispirate a principi di estetica e sicurezza calati dall'alto ed elaborati da gruppi influenti nella società (in questo caso, in particolare gli esperti della sicurezza), i residenti delle case popolari riescono a conservare un'identità locale e ad appropriarsi della nuova struttura urbana? Ciò che serve è un'analisi delle sensibilità culturali dei residenti rispetto alla risposta alla criminalità, e non solo. È infatti molto probabile che il fine ideale della produzione collettiva di sicurezza venga compromesso dall'imposizione di morfologie urbane così distanti dal comune sentire e che deficit di democrazia ostacoli le spinte spontanee di partecipazione locale. In che modo questi cambiamenti influiscono sulle istanze di mobilitazione che hanno spinto i cittadini a fare della propria insicurezza un tema politico? Esistono spazi per la contestazione?

Spesso i ricercatori hanno trascurato le testimonianze provenienti dai gruppi più disagiati, la cosiddetta "voce dal basso": dalle storie di vita legate al tema dell'insicurezza, ai racconti in prima persona sulla mobilitazione politica personale per affrontare i problemi di criminalità. Dal 2002 al 2005, utilizzando in prevalenza una metodologia etnografica, abbiamo condotto 44 interviste semistrutturate a portatori di interesse e residenti del plesso parigino di *Pierre Héning*⁴. Nel 2002 e nel 2004, sono state inoltre realizzate indagini quantitative che hanno coinvolto un totale di oltre 160 residenti, con l'applicazione del software SAS per l'elaborazione statistica dei dati. Come sfondo teorico, abbiamo basato la nostra analisi sulla letteratura relativa alla *governance* della sicurezza, alla società del rischio e alla *collective efficacy*.

3.1. Area territoriale oggetto dello studio

Il focus della ricerca riguarda l'impatto degli schemi di messa in sicurezza implementati in un'area urbana a basso reddito, che abbiamo chiamato *Pierre Héning*. Il quartiere comprende alcuni palazzi a cinque-sei piani, per un totale di 235 unità abitative. Rispetto ai residenti, il 31% dei capifamiglia è straniero, con circa un terzo delle famiglie monoparentali; oltre il 23% del totale residenti (N=317) è disoccupato e sono fortemente rappresentati i giovani. Dal punto di vista sociale, dunque, l'eterogeneità è una caratteristica chiave. Quale conseguenza delle politiche di assegnazione degli alloggi, inoltre, non è inusuale la presenza, anche se minoritaria, di alcuni residenti della classe media impiegatizia.

Abbiamo scelto *Pierre Héning* quale caso di studio, perché indicato come area problematica (su cui era necessario un forte intervento) all'interno dell'undicesimo *arrondissement*, dai consulenti incaricati delle diagnosi di sicurezza. Secondo il contratto locale sulla sicurezza del quartiere (*Politique de la ville*), su *Pierre Héning*,

rispetto agli altri complessi, si stavano concentrando l'attenzione e le priorità pubbliche. Nonostante non si tratti di un complesso ad alta presenza di criminalità, come molti progetti abitativi di difficile locazione in Francia, a Pierre Hénin si concentra quello che Philippe Robert chiama "pezzi di devianza": disordini minori che vanno dalle chissose riunioni di giovani negli androni, alle aggressioni occasionali di passanti (soprattutto asiatici) nelle strade vicine. I danneggiamenti delle aree comuni, le attività di spaccio sotto gli occhi di tutti e più raramente, le intimidazioni ai residenti, tutti questi sono altri fattori che influenzano negativamente la qualità della vita.

Il contesto è poi caratterizzato dalla forte conflittualità e tensione nelle relazioni tra i differenti fruitori degli spazi fisici e sociali del plesso. Non solo ci sono relazioni conflittuali con i gestori dello stabile, ma anche talvolta tra i residenti per le ragioni più banali.

A testimonianza di un generale senso di disagio, si riporta il racconto di uno dei residenti, rispetto alle conseguenze psicologiche a lungo termine:

“è una violenza innata... un violento e subdolo stillicidio. (...) È come essere punti da uno spillo: tre punture di spillo non sono nulla, un centinaio di punture di spillo cominciano ad essere qualcosa e centocinquanta sono un po' troppe. Voglio dire, è come dare i numeri” (Levan, 2007)

3.2. Politicizzazione dei disordini e reazioni istituzionali

Ciò che si nota di più è che fu solo nel 1996, quando i residenti e i politici locali fecero pressioni per rendere politicamente visibile il problema delle disfunzioni urbane a Pierre Hénin, che l'Istituto per l'edilizia pubblica cominciò a rendersi conto della forte urgenza dei problemi. Come testimoniato da un suo funzionario: «l'anno zero è stato il 1997, prima non c'era nessun interesse da parte nostra [nell'affrontare i problemi del disordine]» (Levan, 2007). In altre parole, ignorare la situazione non era più accettabile. La pressione dell'opinione pubblica per un'assunzione di responsabilità portò i responsabili dell'Istituto a cercare come prima cosa soluzioni rapide e semplici, molto simboliche, ma alla prova dei fatti molto costose e non così efficaci. Il programma di sorveglianza privata con unità cinofile è costato 53.000 € all'anno, per poi terminare improvvisamente a seguito di minacce di ritorsioni sulle guardie. Il progetto di mediazione sociale, pur se sulla carta più promettente, subì lo stesso tragico destino. E gli spacciatori si ritrovarono ad espandere ulteriormente la loro influenza sulla comunità giovanile.

Con la crescita vertiginosa delle spese per la sicurezza, l'Istituto per l'edilizia pubblica si trovò ad affrontare l'evidente fallimento delle sue strategie esclusivamente a breve termine, la cui portata simbolica era risultata completamente smentita dal risorgere di una nuova ondata di disordini. La nomina di un nuovo e carismatico direttore a capo dell'Istituto, nel 1997, ha rappresentato una tappa fondamentale nel governo locale della sicurezza. Con essa si afferma un approccio scientifico favorevole all'uso

di tecnologie di sorveglianza e si sviluppano nuove tecniche per l'analisi dettagliata della popolazione residente, che viene suddivisa in categorie rilevanti (Scott, 1998; Stenson, 1999), al fine di avere un'informazione sintetica sul contesto locale.

All'interno dell'Istituto è stato infine creato, nel quadro delle politiche nazionali sulla sicurezza (*Mission Sécurité*), un osservatorio sulla sicurezza chiamato *Safetyplus*. L'osservatorio registra, su base giornaliera, gli incidenti che pesano sul budget operativo, dal riunirsi di gruppi di giovani negli androni, al vandalismo negli stabili, sulle automobili, negli spazi esterni, all'uso di droga: in questo modo è possibile analizzare la distribuzione spaziale e temporale dei reati e degli altri atti devianti. Secondo il responsabile della sicurezza, il fine era dare un riscontro oggettivo e razionale alla percezione dello staff attivo sul campo rispetto a problemi e disfunzioni rilevate soggettivamente. I primi risultati hanno dimostrato come i settori dalla "brutta reputazione" non fossero così difficili come abitualmente venivano definiti e, al contrario, gli stabili classificati come tranquilli avessero in realtà una situazione più complessa. Lo strumento è stato inoltre utile per fare emergere il disagio degli operatori, soprattutto grazie ad una procedura facilitata per la denuncia delle esperienze dirette di vittimizzazione. Errori statistici hanno invece reso inutile l'osservatorio a fini comparativi.

Come supporto esterno, è stato coinvolto un esperto dell'*Institut des Hautes Études sur la Sécurité Intérieure* per condurre l'*audit* sullo stato della sicurezza, sulla base del quale è stato predisposto il rapporto operativo del *Service Information Sécurité (SIS)* della Polizia di Parigi (*Préfecture de police de Paris*). Per quanto riguarda questi consulenti, essi fanno parte di un gruppo emergente di "esperti sulla sicurezza", la cui vicinanza alle imprese di sicurezza privata è in alcuni casi evidente, a dispetto dei loro sforzi per negare, nei discorsi ufficiali, la forza di questo legame.

Per quanto riguarda il SIS, la struttura è stata creata nel giugno 1982, al fine di promuovere l'attenzione dei cittadini alla prevenzione di furti in appartamento e aggressioni. Negli anni '80, con la proliferazione di attacchi perpetrati dal piccolo gruppo estremista *Action Directe*, il SIS si è focalizzato sulla prevenzione del terrorismo puntando ai luoghi strategici nazionali come ambasciate e banche, sviluppando in questo campo una competenza nota in tutto il mondo. Nel 1999, in seguito alla riforma dell'agenzia di *intelligence* ai livelli gerarchici più alti (*Renseignements Généraux*) (Bonelli, 2005), anche il SIS ha subito un processo di diversificazione delle attività, venendo a concentrarsi su complessi abitativi ad alto livello di criminalità (presunta). Non sorprendentemente, questo nuovo orientamento promuove una visione della gestione dei disordini urbani più orientata al controllo. Inoltre, data la sua specializzazione in anti-terrorismo, si può ipotizzare una tendenza a trasferire tecniche di protezione della sicurezza nazionale ad altri ambiti, come quelli dei complessi residenziali, con implicazioni non prevedibili.

3.3. Definizione delle tecniche situazionali

Nel paragrafo che segue, tenteremo di descrivere le strategie applicate, nei diversi livelli e stadi di realizzazione dell'intervento di messa in sicurezza, tenendo conto di

variabili significative, quali gli obiettivi, la qualità dei materiali utilizzati, il tipo di relazioni ed usi sociali generati, i costi, etc...

- Sorveglianza formale

Nonostante il controllo formale dell'area sia garantito anche dalle forze di sicurezza pubbliche, in questo articolo ci concentriamo soltanto sulle agenzie di sicurezza privata coinvolte nel progetto. Attualmente infatti, i custodi non svolgono più un ruolo di regolamentazione sociale, soprattutto per paura di ritorsioni, al contrario dei loro predecessori che solitamente erano anche residenti. Il ricorso alle agenzie di sicurezza privata è stato introdotto in grande misura dal 1997 al 2000, e riproposto poi dal 2004. In Francia, la filosofia di fondo è che rinforzare la presenza umana sia sempre rassicurante e che alla fine contribuisca a dare l'impressione che si sta facendo qualcosa. Si tratta sostanzialmente ormai di una misura complementare, integrata nelle politiche locali di sicurezza. Come testimoniato da un commissario di polizia, il fatto che qualcun altro si occupasse di problemi minori come i raduni chiassosi di giovani, ha in effetti permesso alla polizia di concentrarsi su problemi più urgenti.

Nel settembre 2004 è nata l'associazione delle Autorità di Sorveglianza delle Case Popolari (*Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance - GPIS*), quale risultato della collaborazione di un grande numero di gestori di case popolari parigine, allo scopo di condividere risorse umane nelle aree più difficili, cioè oltre 50.000 unità abitative; alla partnership partecipano inoltre l'amministrazione comunale, il dipartimento di polizia parigino e l'Istituto case popolari. In termini di contributi, il progetto è stato finanziato per il 60% da fondi comunali e per il rimanente dagli enti di gestione dei complessi residenziali pubblici, a seconda delle dimensioni. Nel 2006, il progetto è costato più di 8 milioni di euro.

In sostanza, sono stati attivati dall'associazione GPIS dei team di sorveglianza che entrano in azione nel tardo pomeriggio, quando i custodi lasciano gli immobili, per pattugliare i "punti sensibili" fino al primo mattino; oltre a rispondere direttamente alle chiamate, intervengono in zone in cui si verificano abitualmente episodi di disordine e occasionalmente realizzano azioni di indagine insieme allo staff dei plessi residenziali.

- La militarizzazione degli spazi

La nostra ipotesi è che le raccomandazioni dei rapporti operativi del SIS, su cui è stato basato il progetto di intervento su *Pierre Hévin*, siano orientate culturalmente, in modo da giustificare nei fatti l'uso di tecnologie di chiusura e controllo, attraverso la drammatizzazione dei rischi. Come si può dedurre dalla lettura di un articolo che presenta la metodologia del SIS, i rischi dell'ambiente urbano vengono inequivocabilmente associati con la minaccia terroristica: «in passato non aveva senso progettare in termini difensivi un ambiente civile, in un contesto non bellico. Oggi non è più così, anche se la risposta deve rimanere entro limiti ragionevoli» (*Courrier de la Cofhuat* 2003). Non c'è quindi da meravigliarsi se lo staff del SIS abbia promosso misure di *target-hardening*, visibilmente difensive, per affrontare i problemi di sicurezza in contesti urbani, sulla base di simulazioni e nella

convinzione che gli autori di reato venissero dall'esterno. In realtà, secondo i dati della polizia, dal 1999 al 2003, a Pierre Hénin, la maggior parte degli arrestati per reati contro la proprietà e reati violenti risiedeva nel quartiere. L'assunto di fondo della minaccia esterna può condurre all'applicazione di strategie di prevenzione inefficaci, esclusivamente orientate alla riduzione fisica delle opportunità (*crime proofing*).

Le simulazioni comprendevano anche una parte orientata al futuro secondo la quale le minacce potenziali non riguardano solo i rischi attuali ma anche quelli non attuali e che non si sono mai verificati. Da qui la dimensione *preventiva*.

Inoltre è interessante notare che l'attuazione di alcune delle raccomandazioni del SIS ha avuto luogo in un contesto politico in cui si esortavano diversi attori, come i gestori delle case popolari, a farsi soggetti attivi nella produzione locale di sicurezza. Formalmente fu l'articolo 52 della Legge sulla sicurezza del 2001 (*Loi relative à la sécurité quotidienne*) a spingerli in questa direzione, sanzionandoli se non venivano prese le misure necessarie per prevenire rischi evidenti. La pressione normativa fu dunque da stimolo per molti amministratori di case popolari, che decisero di intervenire rispetto all'illuminazione e al controllo degli accessi.

Poichè la sola competenza professionale disponibile era quella offerta dal SIS, alcune delle raccomandazioni del Servizio furono infine trasformate in interventi fisici.

Nel quartiere, venne drasticamente ridotto il numero degli accessi, furono bloccati (o chiusi a chiave) i collegamenti tra androni e parcheggi sotterranei, vennero eretti due imponenti cancelli neri ad ogni estremità della strada che costeggia il plesso e poste recinzioni in cima alle preesistenti mura di confine. Nel 1998, furono inoltre installate delle porte di sicurezza a doppia entrata, del tipo che può essere trovato nelle banche, in modo da rappresentare un doppio ostacolo (dall'efficacia deterrente certamente simbolica) per disincentivare i malintenzionati. Si è trattato però, fin dall'inizio, di una misura contestabile, in quanto incongrua rispetto alla minaccia degli assembramenti di giovani in spazi semi-privati, soprattutto se si tiene conto di quanto dichiarato da un commissario di polizia, secondo cui non esiste una minaccia terroristica a Pierre Hénin, a differenza di altri quartieri, in cui si è realizzato il reclutamento di giovani maginalizzati di origine nordafricana da parte di gruppi islamici radicali. Nel 2003, è stato poi allestito un nuovo sistema di chiavi elettroniche, a sostituzione degli inefficienti lucchetti magnetici, in grado di disattivarsi automaticamente in caso di furto o di smarrimento di una chiave. Si tratta senza dubbio di un altro esempio di controllo a distanza, che comporta la registrazione degli spostamenti in entrata e uscita, messi poi a disposizione delle forze dell'ordine, visti i buoni rapporti esistenti, in caso di indagini specifiche.

In più, in modo abbastanza curioso, invece di essere stigmatizzante questa nuova architettura della paura tende a mischiarsi con il tessuto urbano locale. Dopo tutto, furono le classi superiori che vivevano nelle vicinanze, nelle zone turistiche ma gentrificate, che iniziarono la tendenza verso la securizzazione. La versione sociale della prevenzione situazionale viene dunque percepita come legittima da chi ne beneficia?

3.4. La reazione dei residenti⁵

Come si è già detto, l'applicazione di misure di prevenzione situazionale si basa su un processo di analisi, condotto dal SIS, fondato sulla simulazione e l'anticipazione dei rischi, in un contesto che alcuni chiamerebbero di tecniche attuariali. Non sorprende quindi che molti residenti nutrissero sentimenti contrastanti riguardo alla meccanicità di applicazione di uno schema, dato che non corrispondeva alle loro aspettative. In generale, veniva percepito come una risposta sproporzionata se comparata ai rischi reali che si trovavano ad affrontare. Per alcuni si è trattato di un vero shock culturale al quale si sono dovuti abituare:

«Ho improvvisamente capito che stava succedendo qualcosa»

In altre parole, una delle conseguenze dell'orientamento alla chiusura e al controllo, nei progetti di intervento sulle case popolari, è stata una nuova rappresentazione dell'insicurezza nei residenti, che iniziarono a percepire come attuali i rischi potenziali. L'affermazione di questa logica di rassicurazione portò, paradossalmente e inevitabilmente, alla diffusione dell'idea che il quartiere fosse altamente problematico e all'aumento dell'insicurezza tra la popolazione residente.

Si temeva inoltre che gli interventi progettati finissero per favorire nuovi tentativi criminali:

«È soltanto simbolico, è soltanto guerra. Prendi ad esempio i cancelli alla fine della strada. Mi chiedo che ci stanno a fare. Sono molto pratici, i borseggiatori possono scappare anche più facilmente (visto che non sono chiusi a chiave)»

In particolare, veniva attaccata la falsità di ciò che era stato loro venduto dagli architetti con fotografie "scintillanti": un ideale di sicurezza che avrebbe migliorato la qualità della loro vita. Secondo un residente di lunga data, che parlava in nome degli altri abitanti attivi:

«[Gli abitanti] non avevano davvero preso visione del progetto [come sarebbe stato realizzato] nella sua forma [finale]»

L'unica cosa che contava sembrava essere l'intelligibilità; si era creata una distanza sempre più ampia tra razionalità sociale e razionalità scientifica.

L'elemento che più ha influenzato il senso di insicurezza, ci sembra essere stata la qualità delle relazioni tra l'amministratore e i residenti. L'ex manager, infatti, aveva spesso agito in un modo molto tecnocratico, su diverse questioni. Al momento in cui è stata svolta la ricerca sul campo, l'associazione degli inquilini aveva intentato una causa contro l'amministratore, con conseguente aumento della tensione tra le parti. Da un lato, l'amministratore aveva ostacolato i processi democratici, non fornendo nessuna informazione circa l'impatto in concreto di alcune linee di intervento. Dall'altro, l'associazione degli inquilini si era mostrata impreparata a decifrare la vera posta in gioco nel progetto di riqualificazione. Ad esempio, il progetto originale

dei due cancelli sulla strada era stato inizialmente difeso da entrambe le parti, nella convinzione che “avrebbe chiuso fuori i criminali”.

Ancora a titolo di esempio, lo status pubblico delle strade, elemento cruciale, non era stato dichiarato in modo esplicito. Quando la cosa emerse e non fu possibile apporre delle serrature ai cancelli per permettere la manutenzione delle strade da parte dei servizi pubblici, i residenti sospettarono che l'amministratore fosse in realtà al corrente della cosa, ma che l'avesse sottaciuta per non sollevare nuove contestazioni al progetto. La presenza dei cancelli finì così per dare l'impressione della reclusione più che della sicurezza e si formò la convinzione che il progetto di prevenzione fosse in realtà imposto ai residenti e calato dall'alto: qual è il vantaggio nel vivere in un ambiente simile ad una prigione se la sicurezza non è garantita? Può un governo non democratico della sicurezza incoraggiare nei fatti la civilizzazione della sicurezza?

4. Conclusioni

A *Pierre Hénin*, la regolamentazione sociale informale è incarnata in ciò che chiamiamo uno spazio interstiziale: il ruolo attivo degli abitanti nel regolare i disordini è del tutto residuale e all'ombra dell'attività di sicurezza formale, dunque il suo peso è del tutto dipendente dall'entità e dalla qualità dell'impegno delle forze dell'ordine. Dal momento in cui la responsabilità dell'amministrazione è passata, negli anni '90, nelle mani dell'Istituto per le case popolari, sono emersi due modelli di partecipazione. Il primo riguarda l'istituzionalizzazione della partecipazione civica, resa possibile grazie al supporto della polizia e dei responsabili della gestione. In altre parole, nel momento in cui le istituzioni formali si sono mostrate autorevoli, la regolamentazione sociale da parte della comunità ha potuto svilupparsi apertamente. Nel periodo dal 1993 al 1996, il custode, spesso una figura carismatica per la comunità, viveva nel quartiere e i residenti non avevano problemi nel contattare la polizia in caso di bisogno, né a richiamare direttamente i giovani turbolenti. Quando sparì la figura del custode-residente, e dunque la lontananza fisica del nuovo custode significava simbolicamente l'abbandono da parte degli amministratori, la partecipazione locale divenne meno strutturata o visibile. I nuovi custodi non volevano essere coinvolti nelle iniziative di sicurezza per paura di ritorsioni, c'era al loro interno un grande ricambio.

Dal punto di vista della polizia poi, e in un contesto politico di allontanamento dai temi della sicurezza, i giovani poliziotti aggiunti non erano apertamente motivati a pattugliare l'area e spesso non intervenivano quando c'era una chiamata. In assenza di un supporto istituzionale, dunque, la regolamentazione sociale informale prese un canale più sotterraneo, più orientata verso la mediazione sociale con i giovani e, molto spesso, con imprenditori morali di origine africana, o musulmani.

Si è dimostrato molto complesso valutare e riuscire a definire se abbia maggiormente influito l'intervento fisico o il rapporto teso tra amministratori e residenti sulla spinta alla mobilitazione collettiva. Sembra che il fallimento del coinvolgimento dei residenti, quale strumento democratico, abbia avuto un grande impatto sulla mancata collaborazione interna per le azioni di controllo informale; sicuramente, questa difficoltà di dialogo ha contribuito a dare l'impressione che gli interventi programmati

non tenessero conto dell'identità del contesto, perseguendo un modello-fortezza percepito come distante dagli stessi residenti. Il leggero miglioramento riscontrato nelle statistiche criminali venne perciò imputato, da parte degli abitanti, all'impegno repressivo della polizia, piuttosto che all'attuazione del progetto urbanistico.

In sintesi, perché le strategie situazionali, pensate in primo luogo a tutela dei residenti, siano da loro stessi bene accettate, è necessario tenere conto di una pluralità di fattori sociali, tali da giustificare una sorta di "versione sociale" della prevenzione situazionale.

Note

- ¹ Creato nel 1995 su iniziativa scandinava, questa rete privata conta diversi membri, europei e non (dagli enti di standardizzazione, a dipartimenti pubblici, ad istituti per l'alloggio), tenuti a versare una quota di iscrizione per partecipare alle discussioni, elemento che rende instabile la partecipazione alla rete. Il suo Comitato Tecnico sulla Prevenzione della criminalità attraverso la pianificazione urbana (Technical Committee on Crime Prevention Through Urban Design and Built Environment) ha prodotto delle linee guida e ha emanato raccomandazioni rispetto all'utilizzo di specifiche strategie sperimentate sui territori degli stati aderenti. Dopo un periodo di test triennale, era previsto che il testo potesse essere trasformato in legge.
- ² La ricerca è finalizzata alla valutazione dell'impatto degli schemi di recupero urbano orientato alla sicurezza nell'edilizia pubblica a Parigi e a New York
- ³ L'articolo 11 della Legge sulla Sicurezza è stato molto discusso fino alla sua approvazione definitiva nell'agosto 2007. Il progetto originale prevedeva che, prima di grandi interventi urbani, i proprietari dovessero procedere ad una verifica dello stato di sicurezza dell'area; tutto ciò significava in particolare che le agenzie pubbliche per le case popolari dovevano trovare risorse per valutare gli aspetti legati alla sicurezza in caso di interventi di riqualificazione. Fortemente osteggiata, soprattutto per i problemi relativi alla responsabilità legale che avrebbe generato, la norma è poi stata definitivamente applicata soltanto in caso di interventi su proprietà di più di 100.000 metri quadrati, situati in grandi città e a destinazione pubblica.
- ⁴ Al fine di non aggravare ulteriormente la stigmatizzazione del progetto residenziale, abbiamo deliberatamente scelto un nome fittizio.
- ⁵ Il paragrafo contiene solo una parte dei risultati della ricerca, quale panoramica sulle misure relative al disegno urbano (cfr. Levan, 2007).

Riferimenti bibliografici

BONELLI L.

2005 *Quand les services de renseignement construisent un nouvel ennemi*, in “Le Monde Diplomatique”, 12-13 in <http://www.monde-diplomatique.fr/2005/0/BONELLI/12051>

COLLOVALD A.

2000 *Des désordres sociaux à la violence urbaine*, in “Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales”, pp. 104-113.

DAVIS M.

1997 *City of Quartz. Los Angeles, capitale du future*, Paris, La Découverte. [Trad. it. *La città di quarzo: indagando sul futuro a Los Angeles*, Roma, Manifestolibri 1999].

JOHNSTON L., SHEARING C.

2003 *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*, Londa, Routledge.

LEVAN V.

2004 *Making Public Housing Safer in France: the Gentle Rise of Situational Crime Prevention?*, in “Penal Field”, 1 in <http://champpenal.revues.org>
2007 *La mise en place de la prévention situationnelle dans le logement social à Paris et New York*, Tesi di Dottorato discussa il 3 Febbraio 2007 all’Università Sorbonne di Parigi.

SAVITCH H.V., KANTOR P.

2002 *Cities in the International Marketplace*, Princeton, Princeton University Press.

SCOTT J.

1998 *Seeing like a State*, New Haven, Yale Agrarian Studies.

STENSON K.

1999 *Crime Control, Governmentality and Sovereignty*, in R. Smandych (a cura di), *Governable Places*, Aldershot, Ashgate, pp. 45-73.

Comprendere e dare risposta a criminalità e disordine: l'importanza di assicurare un approccio locale

Robert I. Mawby

University of Plymouth

1. Introduzione

L'introduzione delle *Crime and Disorder Partnerships* in Gran Bretagna può essere visto come una vittoria, seppur piccola, per l'approccio locale (Loveday, 2001). A fronte di uno Stato sempre più centralizzato ed un Ministero degli Interni che, sotto la guida di Blunket, ha messo in campo un sistema di indirizzi e controlli sempre più stringenti nei confronti delle agenzie locali, il *Crime and Disorder Act* del 1998 in Inghilterra e Galles ha offerto un certo grado di autonomia. Il fatto stesso di istituire i *Crime and Disorder Reduction Partnerships (CDRP)* - gruppi locali integrati finalizzati a realizzare diagnosi periodiche dello stato di criminalità e disordine su cui modellare le strategie di intervento – e di raggrupparli per gruppi omogenei di confronto (Hall et al., 2003; Home Office 2000; Povey et al., 2001), ha dato l'idea che sarebbero stati in grado di valutare i propri problemi di criminalità e disordine, raffrontandoli con altre aree simili, e di conseguenza di introdurre politiche locali coerenti e non necessariamente uguali a quelle implementate negli altri territori.

In seguito, tuttavia, sono stati delineati a chiare lettere i limiti pratici all'autonomia locale. Il governo centrale ha prodotto una quantità sempre crescente di "indirizzi" alle partnership (Garland, 2002), finendo per definirne le agende. Allo stesso tempo, la loro autonomia di definizione delle proprie attività è stata minata dall'aumento delle direttive centrali dirette alla polizia, l'agenzia più potente all'interno del gruppo integrato (Crawford, 1998; Gilling, 2000; Hughes, 1998). D'altro canto, ci sono dei vantaggi evidenti nel contestualizzare i problemi locali di criminalità e disordine in un contesto nazionale. Altrove ho infatti sostenuto che i problemi locali sono più facili da capire laddove si utilizzano strumenti di ricerca comuni (Mawby, 2007a).

Focalizzarsi su indicatori e obiettivi nazionali fa però sì che si trascurino i bisogni specifici e forse unici, dei diversi territori. Il mio sostegno all'approccio locale si basa principalmente sulla ricerca che ho svolto per i sette CDRP della Cornovaglia nel 2001 e 2004 e su altri lavori di valutazione.

In questo articolo mi soffermerò in particolare su tre aspetti:

- I limiti delle indagini locali sulla popolazione.
- La necessità di tenere conto degli elementi-generatori dei problemi locali di criminalità e disordine.
- L'importanza della valutazione delle politiche.

Per meglio chiarire il contesto, i prossimi paragrafi saranno dedicati ad una breve descrizione del contesto della Cornovaglia, dei suoi CDRP e del lavoro di valutazione realizzato.

2. La Cornovaglia

La Cornovaglia si trova nell'estremo sud-ovest dell'Inghilterra. La contea comprende sei distretti: Caradon, Carrick, Kerrier, North Cornwall, Penwith e Restormel, ognuno formato da 18/23 circoscrizioni. Dal punto di vista dell'attività di polizia, forma una delle quattro Unità di Comando di Polizia (PCU) all'interno del dipartimento di Devon e Cornovaglia. All'epoca delle ricerche di valutazione del 2001 e del 2004 i CDRP erano sette, uno per distretto (e due a Penwith).

La Cornovaglia ha una popolazione generale di circa 497.000 persone. Nota ai più per la sua vocazione turistica, è anche una contea rurale con alti livelli di povertà e deprivazione: solo nove delle sue città hanno una popolazione al di sopra dei 10.000 abitanti e in tre distretti ve ne è una sola città. La sola città di una certa grandezza nei dintorni è Plymouth (con una popolazione di un quarto di milione) nella vicina contea di Devon. La Cornovaglia è anche una delle aree più povere del paese (Cemlyn et al., 2002; Williams, 2003), come dimostrato dal suo status di "Obiettivo Uno" accreditato dal governo, ai fini dell'erogazione di fondi dell'Unione Europea¹.

È spesso difficile quantificare la povertà nelle zone rurali, dove i criteri usati nei contesti urbani possono essere inappropriati. Per esempio, la proporzione di case in locazione è più bassa, i palazzoni solitamente associati ai contesti di deprivazione sono pochi e, in un contesto di trasporti pubblici inadeguati, l'auto può rappresentare più una necessità che un lusso. Come confermato dai dati socio-economici, infatti, la percentuale di possesso di auto del 79,5% (censimento 2001) era sopra la media di Inghilterra e del Galles (73,2%); d'altro canto, le abitazioni senza impianto di riscaldamento (quale indice della qualità inferiore allo standard abitativo) erano in Cornovaglia - il 18,3%, contro l'8,5% del dato nazionale; anche i livelli di disoccupazione infine superavano la media nazionale. Sempre secondo il censimento del 2001, tre circoscrizioni nell'area di Penzance risultavano i più deprivati della contea (Mawby, 2007b), con i tassi più alti di concentrazione della povertà.

Esiste però un'altra faccia della Cornovaglia: essendo l'unica contea del paese circondata dal mare su tre lati, è una destinazione turistica molto nota. Secondo il censimento del 2001, in ogni distretto il numero degli impiegati in hotel e ristorazione era da solo superiore alla somma di quelli impiegati nell'agricoltura e nella pesca, i due tradizionali settori di attività locale. Al picco della stagione la contea ospita oltre 270.000 visitatori, cioè oltre il 50% in più rispetto alla popolazione residente tutto l'anno. Londra e Devon sono le sole altre aree del Regno Unito che attraggono più visitatori. Il turismo genera almeno 30.000 posti di lavoro, e molti di più (stagionali) nel periodo turistico. Pur essendo dunque determinante per l'economia locale, la natura stagionale dell'industria turistica contribuisce all'alto tasso di disoccupazione nella stagione di ferma; nell'insieme i

salari sono inoltre relativamente bassi.

Non tutti i distretti sono ugualmente popolari dal punto di vista turistico, con una netta predominanza di Carrick, North Cornwall, Penwith e Restormel. Le statistiche dell'Ufficio Turistico indicano che i tre luoghi più visitati sono St.Ives (visitato dal 29,2% dei turisti), Penzance (19%) e Newquay (17,3%). I luoghi con la prevalenza di soggiorni sono di nuovo Newquay (12,4%), St.Ives (9,7%) e Penzance (7,5%). È anche importante sottolineare che la natura del turismo varia nelle diverse aree: Restormel, e al suo interno Newquay in particolare, è l'unica area caratterizzata dal turismo di massa, con giovani singles come target principale, grazie soprattutto alle attrazioni del surf e di eventi speciali come l'annuale festival giovanile "Run to the sun" (Barton, James, 2003).

La Cornovaglia può dunque essere descritta come una contea prevalentemente rurale, con alti livelli di deprivazione che la rendono del tutto dipendente dal turismo: prospettiva molto particolare per un lavoro di valutazione.

3. Il processo di diagnosi territoriale (*audit*)

Nel creare i CDRP, il Crime and Disorder Act del 1998 (basato sul precedente Rapporto Morgan del 1991), richiedeva che amministratori locali, polizia e settore socio-sanitario lavorassero insieme per affrontare i problemi di criminalità e disordine dell'area. Queste esigenze furono rinnovate nel Police Reform Act del 2002, in cui si costituiva per i CDRP l'obbligo formale, su base triennale, di realizzare uno studio di diagnosi sullo stato di criminalità e disordine per ogni distretto ed ente locale in Inghilterra e Galles nonché produrre una linea di intervento strategica basata sui processi di diagnosi e consultazione.

La prima fase di diagnosi fu prodotta nel 1998/99, seguita da una seconda nel 2001 e da una terza nel 2004. Di fatto i territori furono chiamati a realizzare delle verifiche, come una sorta di "censimento triennale" autofinanziato. Questo articolo si basa sui processi di diagnosi del 2001 (Mawby, 2003) e del 2004 (per qualche risultato preliminare cfr. Mawby, 2007a; 2007b), ma i problemi qui identificati sono senza dubbio ancora evidenti, se non addirittura intensificati.

Tutti e sette i CDRP hanno collaborato nella raccolta dei dati, ma porremo in questa sede particolare attenzione sui sei CDRP principali, in cui il lavoro si concentrava annualmente su sei strategie di ricerca:

- Analisi dei dati della polizia.
- Raccolta di altri dati secondari.
- L'indagine sulla criminalità della Cornovaglia (CCS), su un campione casuale di elettori di ogni area.
- L'indagine sulla criminalità economica della Cornovaglia (CBCS), sul giro di affari nella contea.
- Le indagini delle amministrazioni locali (solo del 2001).
- L'indagine sulla criminalità giovanile in Cornovaglia (CYCS), sugli studenti (solo nel 2004).

- L'analisi approfondita delle opinioni dei principali portatori di interesse delle aree.

Nel 2005 è stata poi condotta un'indagine sugli operatori di polizia in servizio, l'Indagine sulla polizia della Cornovaglia (CPS).

Nonostante questo approccio sia stato più ampio di quello usato in tanti altri lavori di diagnosi locale, la ricerca è risultata limitata per quanto riguarda alcuni aspetti, qui di seguito illustrati.

3.1. I limiti delle indagini locali

Una gran parte delle diagnosi locali del 2001 e 2004 in Cornovaglia ha comportato un sondaggio su un campione casuale della popolazione locale, il CCS². Il questionario usato nel 2004 era una versione raffinata di quello introdotto nel 2001, in modo da consentire quindi una comparazione tra i due risultati. Il sondaggio del 2001 è stato distribuito dal Consiglio della contea della Cornovaglia, mentre in quello del 2004 la polizia del Devon e della Cornovaglia è stata responsabile del campionamento, della distribuzione e della codifica. I questionari sono stati inviati nell'aprile 2004 a 7.254 persone nelle sei principali aree CDRP, un campione più ridotto rispetto a quello del 2001, dal momento che si voleva includere un follow-up dei non rispondenti, cosa che purtroppo non è stata fatta, a causa di un problema di gestione del sondaggio da parte del personale di polizia. Il tasso di risposta (30,5%) è risultato più basso di quello del 2001 (36,5%), probabilmente per una maggiore disponibilità a rispondere ad un questionario diffuso dall'amministrazione locale piuttosto che dalla polizia, anche se in entrambe le occasioni la lettera di accompagnamento era a nome della partnership.

Il questionario includeva sei sezioni, che riguardavano:

- Caratteristiche dei rispondenti
- Percezione dei problemi/della criminalità sia nell'area in cui essi vivevano, sia nella città in cui essi si recavano più spesso
- La sicurezza in casa e lo stile di vita connesso ai rischi di vittimizzazione
- Esperienze e atteggiamento nei confronti delle locali attività di polizia e di applicazione della legge
- Opinioni sulle misure alternative per la prevenzione del crimine
- Conoscenza del processo di diagnosi locale in atto
- Esperienze di contatto con la criminalità

La fotografia dello stato della criminalità all'interno della contea e delle aree CDRP fornita dal sondaggio è risultata piuttosto diversa da quella presentata nei dati ufficiali. Va però detto che l'indagine ha potuto rappresentare una serie di reati in parte diversa da quelli delle statistiche della polizia. Le statistiche ufficiali della polizia, ad esempio, comprendono i reati subiti dai non residenti e persone giuridiche; al contrario, il CCS

si riferisce ai reati commessi ai danni di residenti adulti e delle sole zone principali della Cornovaglia, escludendo dunque giovani e persone giuridiche, ma comprendendo i reati subiti dai residenti adulti in altri contesti territoriali. Si tratta di distinzioni comuni alla maggior parte dei tentativi di mappatura delle tendenze criminali locali e, per arginare alcune delle principali difficoltà, si tende a realizzare indagini aggiuntive dirette a gruppi esclusi dalle tradizionali inchieste di vittimizzazione.

In Cornovaglia sono dunque state realizzate, quali integrazioni dell'indagine generale (CCS), alcune inchieste specifiche, sulla criminalità economica (il CBCS del 2001 e del 2004), sui giovani (il CYPS del 2004), sugli operatori di polizia in servizio (il CPS del 2005). Per le altre categorie sociali, anche importanti nella realtà della contea e con punti di vista ed esperienze magari molto diversi, non sono stati realizzati ulteriori approfondimenti ad hoc, anche se in alcuni casi avrebbero potuto avere senso (come nel caso dei reati ai danni delle fattorie, che sono stati identificati semplicemente come un particolare problema rurale) (Sugden, 1999).

Altri gruppi, di ancora maggior rilievo, ma difficili da raggiungere, come i senzatetto, le minoranze etniche, gli omosessuali e i viaggiatori, che sono o esclusi o relativamente invisibili nelle indagini sulla popolazione, avrebbero potuto essere intercettati attraverso il metodo "a palla di neve" o attraverso contatti con servizi specializzati. Nel 2001 è stato fatto un tentativo, ma con esiti fallimentari, a causa della riluttanza dei servizi a concedere accesso ai propri utenti. Indipendentemente dal problema specifico dell'accesso ai dati dei servizi specializzati, focalizzarsi sui gruppi difficili da intercettare è inevitabilmente molto oneroso, in termini di tempo e di costi, e difficile da organizzare all'interno di un contesto di diagnosi locale. Le esperienze realizzate, dimostrano però che lo sforzo si rivelerebbe di grande utilità per le politiche locali di sicurezza, come nel lavoro di Nelson e Griffiths (2001) a Worcester, sui gruppi gay e le minoranze etniche, o quello recente di James (2007) su nomadi e viaggiatori.

Un altro gruppo difficile da intercettare, ma particolarmente rilevante nel contesto della Cornovaglia, è quello dei turisti e dei lavoratori stagionali: le statistiche ufficiali li conteggiano, ma difficilmente discriminano tra questi e i residenti e in ogni caso sono ben pochi i dati registrati, oltre al possibile domicilio temporaneo. Lo stesso vale per le indagini sulla popolazione, che ancor meno facilmente riguardano i turisti o i lavoratori temporanei. Esistono comunque delle eccezioni: in Florida, ad esempio, è possibile avere un quadro abbastanza accurato del contesto turistico, visto che vengono condotte annualmente circa 20.000 interviste, negli aeroporti e sulle autostrade, con visitatori non-residenti prima della partenza (Schiebler et al., 1996). Le interviste includono dettagli su ogni città o contea visitata in Florida, dando la possibilità al ricercatore di identificare i flussi dei turisti; non essendo però registrata la quantità di tempo spesa in ogni area, anche in questo caso risulta impossibile costruire tassi di vittimizzazione direttamente comparabili con quelli dei residenti.

Infine, va sottolineato come i turisti siano vitali per l'economia locale e come la loro percezione possa avere effetto su di essa. Ad esempio, come è stato dimostrato altrove,

se i turisti considerano un'area non sicura essi possono “spostare altrove i propri affari” (Brayshaw, 1995; George, 2001; 2003). Nonostante questo, comunque, dalla prospettiva della diagnosi locale, possiamo considerare i turisti come una comunità senza diritto di voto.

Tutto ciò fa nascere un certo numero di problemi:

- Non è possibile misurare il peso delle due categorie di turisti e residenti, sia quali autori, sia quali vittime
- I servizi di sostegno (come i programmi di assistenza alle vittime) possono rivelarsi non in grado di dare una risposta nel caso di reati ai danni dei turisti
- Non siamo in grado di sapere quanto l'esperienza di criminalità e disordine funzioni quale deterrente rispetto alla decisione di tornare nella contea come turista
- Non possiamo dire quanto criminalità e disordine possano essere “prodotti derivati” del turismo

4. L'esigenza di trattare gli “elementi generatori” di criminalità e disordine: il caso del turismo

Brantingham e Brantingham (1995) tentarono di spiegare le variazioni nella dimensione della criminalità in aree diverse, introducendo il concetto di “generatore di criminalità”. Nel contesto del programma nazionale di riduzione dei furti in appartamento (*Reducing Burglary Initiative*), sono stati identificati almeno cinque gruppi di tali generatori (Tylley et al., 1999):

- Generatori relativi agli autori
- Generatori relativi alle vittime
- Generatori relativi all'uso dell'area
- Generatori relativi alla comunità
- Generatori situazionali

Si tratta di uno strumento particolarmente utile, in quanto evidenzia l'importanza di applicare i principi generali ai contesti specifici, al fine di identificare quali particolari caratteristiche in un'area possano essere generatori di criminalità.

Per continuare con il caso del turismo:

- *Generatori relativi agli autori:*
Aree turistiche che attraggono potenziali criminali come villeggianti o lavoratori stagionali (Prideaux, 1996) tenderanno ad avere maggiore criminalità.
- *Generatori relativi alle vittime:*
I turisti sono noti per adottare misure preventive piuttosto deboli in termini di sicurezza, sia per una maggiore disattenzione, sia perché maggiormente a rischio (Harper, 2006; Mawby et al., 1999; Ryan, 1993).

- *Generatori relativi all'uso dell'area:*
Le aree che attraggono grandi numeri di visitatori, e in cui aumenta il numero delle potenziali vittime, tenderanno ad avere maggiore criminalità.
- *Generatori relativi alla comunità:*
Le aree dove i livelli di autoregolamentazione comunitari sono bassi, anche per una grande presenza temporanea di turisti, tenderanno ad avere una maggiore criminalità.
Le aree dei pub e club dedicate ai turisti, con grande consumo di alcol e dunque minore cautela, tenderanno ad avere una maggiore criminalità.
- *Generatori situazionali:*
Le aree con scarsi strumenti di difesa (ad esempio gli spazi per caravan o tende) tenderanno ad avere una maggiore criminalità.

L'applicazione del modello suggerisce fortemente che, in un'area come la Cornovaglia, si dovrebbe porre un'attenzione particolare sul turismo quale generatore di criminalità. Come già notato sopra, tuttavia, si tratta di un fenomeno trascurato sia dalle statistiche della polizia, sia dai sondaggi che non considerano i turisti. Avendo notato come le diagnosi precedenti e le politiche locali di sicurezza in Cornovaglia non avevano tenuto conto del turismo come generatore rilevante di criminalità, nel 2001 e 2004 abbiamo spinto le CDRP ad includere domande su questo tema all'interno delle diverse inchieste. Quindi, mentre non ci è stato possibile analizzare la misura in cui i visitatori erano autori o vittime di reato, abbiamo potuto meglio valutare la percezione dei gruppi locali, rispetto al turismo quale generatore di criminalità e disordine, e di tenere conto dei diversi tassi di criminalità nelle aree con diversi profili turistici.

Quest'ultimo punto ha finito per confermare che il turismo era in effetti un generatore di criminalità. Penzance, il centro turistico con i più alti livelli di disagio sociale della contea, aveva generalmente i tassi di criminalità più alti, ma Newquay, il centro del turismo di massa della Cornovaglia, e con una condizione di deprivazione relativamente bassa, aveva ugualmente tassi alti, specialmente per quanto riguardava la criminalità legata all'alcol e il disordine urbano. I reati violenti erano, per esempio, concentrati intorno ai pub e ai club, ed erano più alti durante la stagione turistica.

I dati del sondaggio ai cittadini (CCS) illustrano ulteriormente l'impatto del turismo su criminalità e disordine, almeno per come è percepito dalla popolazione locale. Per esempio:

- Data una lista di condizioni che possono essere migliorate o peggiorate dal turismo, i residenti generalmente ritenevano che il comportamento antisociale e il disordine aumentavano come risultato del turismo.
- Sebbene i residenti considerassero la popolazione locale come responsabile

della maggior parte della criminalità nell'area, una significativa minoranza accusava i lavoratori stagionali dei reati contro la proprietà (43,1%) e di quelli violenti e i turisti per i "comportamenti in stato d'ebbrezza o per altri disordini".

In ogni caso, le risposte variano significativamente a seconda delle zone di residenza; alla domanda relativa alla città da loro maggiormente visitata e al peso che l'insicurezza ha secondo loro rispetto agli altri problemi della città. Coloro che frequentano maggiormente Newquay, Penzance e Plymouth (nella vicina contea di Devon) indicano criminalità e disordine come problemi molto più rilevanti rispetto a quanto non fanno coloro che frequentano altre città. Per esempio:

- Chi indica Newquay, è generalmente più incline a dar la colpa al turismo per i reati contro la proprietà, per quelli violenti, per i problemi legati a droga e alcol e per i comportamenti antisociali di minore gravità, come il vandalismo e lo sporcare in giro. Coerentemente, mentre in genere gli intervistati percepiscono il turismo come una ricchezza per la propria area, solo a Newquay il turismo non è considerato come elemento che migliora la qualità della vita
- Allo stesso modo, chi indica Newquay, indica più facilmente i turisti e i lavoratori stagionali venuti da fuori come responsabili delle violenze e dei "comportamenti in stato di ebbrezza o di altre condotte connesse al disordine"
- Mentre Newquay, Penzance e Plymouth vengono tutte indicate come città con problemi di criminalità e disordine, varia il peso per ognuna di esse. Penzance è vista come una città con maggiori problemi di droga rispetto a Newquay (dato confermato dalle statistiche della polizia), ma questo fenomeno non viene visto come un problema generato dal turismo. Al contrario, a Newquay sono percepiti come più gravi i problemi relativi ai comportamenti in stato d'ebbrezza, al disordine e al disturbo arrecato dai turisti

L'indagine sulla percezione degli operatori di polizia ha dato risultati ancora più singolari, con una precisa indicazione del turismo quale elemento chiave per il generarsi di criminalità e disordine. In particolare, Newquay viene identificata come la città in Cornovaglia in cui è più evidente la connessione tra criminalità e disordine (soprattutto comportamenti antisociali) e turismo. Tra gli operatori di polizia di servizio in città, ad esempio, il 72,4% indica i turisti come maggiori responsabili degli episodi violenti, rispetto al 27,5% del dato generale degli operatori di polizia; lo stesso per i "comportamenti in stato d'ebbrezza ed altre condotte riconducibili al disordine", con l'89,7% per gli agenti di Newquay, rispetto al 50,4% del totale poliziotti. Analogamente, mentre il 71,4% degli agenti in genere definisce l'ubriachezza pubblica un problema per le loro città, questa percentuale si alza fino al 96,4% tra quelli di base a Newquay; e mentre il 19,2% vede i turisti come causa di disturbo nella loro città, il dato arriva addirittura l'89,3% all'interno della polizia di stanza a Newquay.

Sulla base dei dati disponibili, le cause profonde di criminalità e comportamenti antisociali a Penzance e Newquay, le due “città calde” della Cornovaglia per problemi di sicurezza, appaiono piuttosto differenti. A Penzance l’origine dei problemi sembra derivare da un cocktail di turismo e svantaggio sociale: la stagionalità del lavoro legato al turismo si tramuta in grande disoccupazione in bassa stagione, mentre la disparità di condizione economica tra la popolazione locale relativamente povera e i visitatori più benestanti genera reati di tipo predatorio. In questo contesto, i turisti sono dunque generalmente visti più come vittime che come responsabili dei problemi di sicurezza. A Penzance, dunque, il turismo è da intendere come un generatore di criminalità e disordine, in quanto porta un surplus di potenziali vittime in un’area in cui le difficoltà economiche operano come un “generatore relativo alla comunità”.

Al contrario, a Newquay sembra che sia proprio il turismo, in particolare la natura specifica dell’industria turistica locale, a spiegare molto dei problemi di sicurezza locali. Come già notato, Newquay è la maggiore destinazione turistica della Cornovaglia, in particolare per il target giovani single ed il suo nome è spesso associato, sia dagli accademici (Barton, James 2003) che dalla stampa nazionale (Hattersley, 2004), ad alti livelli di comportamento antisociale. Dai risultati dell’indagine sui cittadini emerge infatti che chi frequenta Newquay, pur evidenziando alcuni reati specifici come i furti in appartamento, non ha dubbi nel collegare i problemi di disordine con il turismo. Criminalità di strada, violenza e comportamenti antisociali, in particolare legati all’abuso di alcol, sono indicati come problemi endemici della città. Un numero molto inferiore di intervistati, invece, anche se più alto rispetto ad altre città, considera i turisti come potenziale obiettivo della criminalità. Il turismo viene quindi visto come un generatore di crimine e disordine in quanto attrae un surplus di potenziali criminali (Tilley et al., 1999).

Tutto questo pone un certo numero di questioni per i locali CDRP nella contea. Ad esempio, se i problemi di sicurezza nelle due situazioni più critiche, quelle di Newquay e di Penzance, sono generati da fattori diversi, come si possono realizzare politiche diverse in modo armonizzato?

I risultati delle indagini rendono inoltre necessarie ulteriori analisi rispetto alla connessione tra turismo e criminalità, quali ad esempio:

Sono corrette le ipotesi dei cittadini rispetto a chi sono gli autori e a chi sono le vittime?

Qual è la percezione dei turisti (in Cornovaglia, a Newquay e a Penzance) rispetto a quella dei residenti, in materia di criminalità e disordine?

Le opinioni di diversi sottogruppi di turisti sono diverse tra loro?

La percezione dei turisti rispetto a criminalità e comportamenti antisociali influenza le loro decisioni relative a possibili vacanze future?

A queste domande, che hanno una rilevanza sia teorica che pratica, non è facile dare una risposta, vista la preoccupazione dell’Home Office per gli standard nazionali. Il processo di diagnosi locale non ha né incoraggiato né facilitato una maggiore

attenzione a generatori di criminalità e disordine come il turismo. Né, come viene discusso nel prossimo paragrafo, ha prodotto lavori, specificamente orientati, di valutazione delle politiche.

5. L'importanza della valutazione delle politiche

A seguito della diagnosi del 2001, la Cornovaglia ha istituito una serie di gruppi di intervento integrati (*Policy and Operations Groups* - POG) in tutta la contea, diretti a specifici problemi di sicurezza, quali i comportamenti antisociali, i furti in appartamento, la violenza domestica e i reati ai danni dei veicoli (Jones, Squire, 2008), nel rispetto delle priorità nazionali. Oltre a monitorare i problemi, i POG sono responsabili dello sviluppo di politiche da applicare alle situazioni più critiche, a livello dei distretti o della contea, idonee ad ottenere finanziamenti. In ogni caso, non è stata stanziata nessuna risorsa per la valutazione degli interventi. In questo modo, i ripetuti e periodici lavori di diagnosi e le conseguenti strategie di azione non hanno potuto approfittare di un approccio valutativo degli interventi, in grado di indicare quali fossero da modificare, quali da espandere e quali da abbandonare.

Non si tratta di un'esclusiva della Cornovaglia: nella vicina contea di Devon, ad esempio, le ricerche valutative sono state realizzate in modo poco approfondito, e anche laddove sono state condotte in modo ampiamente positivo, come nel caso di Plymouth (Mawby, 2001; 2004), non sono poi state trasformate in documenti strategici. Anche a Torbay, la maggiore area turistica nel Devon, il lavoro di valutazione del programma di contrasto ai furti in appartamento, finanziato dal Ministero dell'Interno come parte del programma nazionale su questo specifico fenomeno (Mawby, Jones 2007), non è stato poi utilizzato nella successiva operazione di diagnosi del 2004.

Il caso di Torbay merita un approfondimento, perché emblematico delle difficoltà riscontrate nella diagnosi locale e nella valutazione delle politiche.

La ricerca di valutazione relativa al programma di contrasto ai furti in appartamento di Torbay, avrebbe infatti potuto dare suggerimenti interessanti anche per Restomel, in Cornovaglia, coinvolta come area di controllo, soprattutto per delineare una strategia relativa ai reati ai danni degli alberghi: questa opportunità è stata ignorata, anche perché i furti ai danni delle aziende non erano considerati una priorità nazionale.

Anche se le ricerche relative ai reati ai danni degli hotel non sono molte (Berger, 1992; Gill et al., 1993; Huang et al., 1998), ci sono prove considerevoli sul fatto che gli immobili commerciali sperimentino alti tassi di criminalità (Mawby, 2006; Taylor, 2004) e la sicurezza dell'hotel è un tema da tempo al centro di dibattito negli Stati Uniti (Beaudry, 1996; Hinz, 1985; Smith, 1993). Come confermato dalle statistiche ufficiali della polizia dei tre anni precedenti, le partnership locali di Torbay e Restomel avevano correttamente individuato il fenomeno dei furti con scasso ai danni degli hotel come una priorità, anche se aggiuntiva rispetto a quelle nazionali: considerando solo i reati codificati come accaduti in hotel, le cifre si avvicinavano a un reato per hotel all'anno (1.226 casi a Torbay, 726 a Restomel). Dei reati registrati

negli hotel di Restomel, inoltre, il 43,1% era classificato come furto con scasso e un ulteriore 29,2% come “altro furto”, in parte probabilmente da intendere sempre come furto con scasso. Frequente era infine la ripetizione del reato ai danni dello stesso hotel³.

Le interviste con gli albergatori, non sorprendentemente, indicavano tassi più alti di vittimizzazione per gli hotel rispetto a quanto registrato nelle statistiche della polizia, anche se con minore peso dei furti con scasso (a Restomel gli albergatori indicavano un 23,2% di furti subiti dagli ospiti e un 45,8% di furti di beni di proprietà dell’hotel)⁵⁵. In ogni caso, come è stato notato altrove (Mawby, Jones 2007), il progetto non è stato in grado di coinvolgere gli hotel di Torbay, fallendo dunque nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. Si è trattato, in ultima analisi, del fallimento di un modello di partnership. È però importante partire da queste criticità per imparare da esse e tenerne conto nel delineare nuove strategie di intervento, dato che il tema della sicurezza degli hotel resta rilevante. La nostra prima proposta è quella di includere un’iniziativa di contrasto al furto con scasso in hotel all’interno di un programma più ampio di riduzione di criminalità e disordine nelle aree turistiche. In secondo luogo, sarebbe opportuna una riforma normativa in modo da dare maggiore responsabilità agli hotel per i reati che vengono commessi al loro interno, in caso di scarse misure preventive, e anche per incoraggiare le agenzie come la *English Tourist Board* a sviluppare una classificazione della sicurezza degli hotel. In terzo luogo, abbiamo pensato che l’esperienza di Torbay potrebbe essere usata per sviluppare un modello più efficace di innovazione, che includa:

- *Una chiara definizione degli obiettivi*: mentre la valutazione del rischio può essere condotta insieme a quella della fattibilità, la realizzazione dell’iniziativa deve tendere a coinvolgere il maggior numero di hotel possibili. Inoltre, una volta avviata l’azione, è importante continuare a valutare il rischio in modo da adeguarsi ai possibili cambiamenti di tendenza;
- *Contrastare le resistenze dell’industria alberghiera*: mentre il fenomeno dei furti con scasso ai danni degli hotel era lampante per la polizia, questa opinione non era ugualmente condivisa da tutti gli albergatori. È quindi importante utilizzare sia le statistiche ufficiali, sia le esperienze dirette per veicolare il messaggio della rilevanza del problema e dell’impatto diretto che il fenomeno ha sugli hotel. Nel caso di Torbay, inoltre, è risultato che molti hotel, anche interessati a partecipare, non possedevano le risorse economiche per farlo: se quindi la logica del cofinanziamento può fare parte di una strategia di riduzione della criminalità, è però cruciale prevedere alternative a basso costo che siano accessibili a tutti. Laddove le risorse vengono allocate sulla base del criterio del cofinanziamento, coinvolgere gli hotel nel processo decisionale può arginare il senso che il sistema sia iniquo o che alcuni hotel siano esclusi;
- *Strutturare l’iniziativa*: non è credibile che, in aree turistiche come Torbay o la Cornovaglia, l’industria alberghiera e il settore turistico siano una componente stabile della struttura delle partnership CDRP. Ci siamo dunque raccomandati perché nei contesti turistici, venissero coinvolti i rappresentanti degli hotel

e degli Enti per il Turismo. I soggetti-chiave farebbero quindi parte di una struttura permanente, dotata di un sottocomitato responsabile della ricerca di finanziamenti e dell'implementazione delle politiche, favorendo inoltre lo sviluppo di strategie originate dal basso e non imposte dall'alto e dando senso all'idea stessa di partnership.

A seguito dell'imbarazzante e totale fallimento, il progetto di Torbay fu discretamente abbandonato, e la criminalità ai danni degli hotel tornò ad essere un problema non riconosciuto sia nel Devon che in Cornovaglia. L'opportunità di trarre una lezione dal fallimento è stata persa (Mawby, 2008).

L'analisi qui condotta, di valutazione di un progetto locale finalizzato ad un tema specifico come quello del rapporto tra turismo e criminalità, illustra bene una delle più grandi debolezze dell'attuale sistema di *governance* in materia di sicurezza. Dare enfasi agli standard e alle priorità nazionali significa ignorare le specifiche condizioni locali che fungono da generatori di criminalità, come il turismo; e anche laddove vengono introdotte delle politiche rilevanti, si trascura di valutarle, non imparando dagli eventuali errori. La loro valutazione o è evitata o le sue lezioni non vengono imparate. Si perde così del tutto l'opportunità di definire delle politiche mirate su specifici problemi del territorio, anche quando tali problemi sono lampanti, e le politiche che ad essi si rivolgono non ottengono priorità, né vengono prese in esame.

Note

- ¹ Nell'ultima revisione dei fondi strutturali europei, la Cornovaglia era una delle tre aree del Regno Unito a ricevere lo status di Obiettivo Uno, a causa del suo reddito pro capite eccezionalmente basso, cosa che viene ritenuta dall'UE la miglior misura della povertà.
- ² Il questionario usato nelle isole di Scilly era leggermente differente e i risultati non sono pertanto compresi nelle osservazioni qui presentate.
- ³ Queste categorie, naturalmente, non si escludono a vicenda: in alcuni casi un furto con scasso può comportare sia il furto di un bene di proprietà dell'hotel che di proprietà di un ospite.

Riferimenti bibliografici

- BARTON A., JAMES Z.
2003 *Run to the sun: policing contested perceptions of risk*, in "Policing and Society", 13(3), pp. 259-270.
- BEAUDRY M.H.
1996 *Contemporary lodging security*, Woburn, MA, Butterworth-Heinemann.
- BERGER, L.
1992 *Hotel crime: are you as safe as you think?*, in "Corporate Travel", pp. 26-29.
- BRANTINGHAM P., BRANTINGHAM P.
1995 *Criminality of place: crime generators and crime attractors*, in "European Journal of Criminal Policy and Research", 3(3), pp. 5-26.
- BRAYSHAW D.
1995 *Negative publicity about tourism destinations: a Florida case study*, in "Travel and Tourism Analyst", 5, pp. 62-71.
- CEMLYN S. et al.
2002 *Poverty and neighbourhood renewal in West Cornwall: final report*, Bristol, University of Bristol (Townsend Centre for International Poverty Research).
- CRAWFORD A.
1998 *Crime prevention and community safety: politics, policies and practices*, Harlow, Addison Wesley Longman.
- GARLAND J.
2002 *Surfing the crime net: conducting Crime and Disorder Audits*, in "Crime Prevention and Community Safety: an international journal", 4(2), pp. 55-60.
- GEORGE R.
2001 *The impact of crime on international tourist numbers to Cape Town*, in "Crime Prevention and Community Safety: an international journal", 3(3), pp. 19-29.
2003 *Tourists' fear of crime while on holiday in Cape Town*, in "Crime Prevention and Community Safety: an international journal", 5(1), pp. 13-25.
- GILL M., SALMON M., HILL J.
1993 *Crime on holiday*, in "Studies in Crime, Order and Policing", Research paper n.1, University of Leicester.

- GILLING D.
2000 *Policing, crime prevention and partnerships*, in F. Leishman, B. Loveday, S. Savage (a cura di) *Core issues in policing*, Harlow, Pearson Education Ltd, pp. 124-139.
- HALL R., VAKALOPOULOU V., BRUNSDON C., CHARLTON M., ALVANIDES S.
2003 *Maintaining Basic Command Unit and Crime and Disorder Partnership families for comparative purposes: 1 April 2003 results*, Home Office Online Report 40/03, in <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr4003.pdf>
- HARPER D.W.
2006 *The tourist and his criminal: patterns in street robbery*, in Y. Mansfeld, A. Pizam (a cura di) *Tourism, security and safety: from theory to practice*, Woburn, Butterworth-Heinemann, pp. 125-137.
- HATTERSLEY G.
2004 *Welcome to Sin on Sea*, in "Sunday Times", 18 Luglio (News Review), pp. 1-2.
- HINZ W.
1985 *Sanibel police undercover county-wide 'Carnie' operation*, in "Florida Police Chief", 11(1), pp. 69-75.
- HOME OFFICE
2000 *Consultation on the development of families of similar Basic Command Units (BCUs) and Crime and Disorder Reduction Partnerships (CDRPs)*, Londra, Home Office.
- HUANG W.S.W., KWAG M., STREIB G.
1998 *Exploring the relationship between hotel characteristics and crime*, in "FIU Hospitality Review", 16(1), pp. 81-93.
- HUGHES G.
1998 *Understanding crime prevention: social control, risk and late modernity*, Buckingham, Open University Press.
- JAMES Z.
2007 *Policing Marginal Spaces: Controlling Gypsies and Travellers*, in "Criminology and Criminal Justice" 7(4), pp. 367-389.
- JONES C., SQUIRE G.
2008 *Crime and Disorder Reduction Partnerships: left realism writ large or a vehicle for New Labour control?*, in A. Barton, N. Johns (a cura di) *Trust in New Labour*, Lampeter, Edward Mellon Press
- LOVEDAY B.
2001 *Police accountability in the provinces: the changing role of the police authority*, in "Crime Prevention and Community Safety: an international journal", 3(2), pp. 49-63.

MAWBY R.I.

- 2001 *Burglary*, Cullompton, Willan Press.
- 2003 *Conducting crime audits in a rural county of England: processes and outputs*, in "International Journal of Police Science and Management", 5(3), pp. 161-179.
- 2004 *Reducing burglary and fear among older people: evaluation of a Help the Aged and Homesafe initiative in Plymouth*, in "Social Policy and Administration", 38(1), pp. 1-20.
- 2006 *Commercial Burglary*, in M. Gill (a cura di) *The handbook of security*, Londra, Macmillan/Pergamon, pp. 430-463.
- 2007a *Crime and disorder audits and the problems of becoming too localised*, in E. Hogard, R. Ellis, J. Warren (a cura di) *Community safety: innovation and evaluation*, Chester, University of Chester Press, pp. 206-236.
- 2007b *Crime, place, and explaining rural hotspots*, in "International Journal of Rural Crime", 1, pp. 21-43, in www.ruralfutures.une.edu.au/rurcrime/IJRC/about.htm
- 2008 *Trust New Labour to reduce crime? An evaluation of two burglary reduction initiatives*, in A. Barton, N. Johns (a cura di) *Trust in New Labour*, Lampeter, Edward Mellon Press, pp. 215-234.

MAWBY R.I., BRUNT P., HAMBLY Z.

- 1999 *Victimisation on holiday: a British survey*, in "International Review of Victimology", 6, pp. 201-211.

MAWBY R.I., JONES C.

- 2007 *Attempting to reduce hotel burglary: implementation failure in a multi-agency context*, in "Crime prevention and community safety: an international journal", 9(3), pp. 145-166.

MORGAN J.

- 1991 *Safer communities: the local delivery of crime prevention through the partnership approach*. Londra, Home Office (Conferenza Permanente sulla Prevenzione del Crimine).

NELSON M., GRIFFITHS C.

- 2001 *Perceptions of risk amongst minority groups: causes and consequences*, in "Crime Prevention and Community Safety: an international journal", 3(1), pp. 55-65.

POVEY D., GRAY A., TAYLOR P.

- 2001 *Recorded crime: England and Wales, 12 months to March 2001*, Londra, Home Office (12/01).

PRIDEAUX B.

- 1996 *The tourism crime cycle: a beach destination case study*, in A. Pizam, Y. Mansfield (a cura di) *Tourism, crime and international security issues*, Chichester, Wiley, pp. 59-76.

- RYAN C.
1993 *Crime, violence, terrorism and tourism: an accident or intrinsic relationship*, in "Tourism Management", 14(3), pp. 173-183.
- SCHIEBLER S.A., CROTTS J.C., HOLLINGER R.C.
1996 *Florida tourists' vulnerability to crime*, in A. Pizam, Y. Mansfield (a cura di) *Tourism, crime and international security issues*, Chichester, Wiley, pp 37-50.
- SMITH H.
1993 *Hotel security*, Springfield, IL, Charles C.Thomas.
- SUGDEN G.
1999 *Farm crime: out of sight, out of mind: a study of crime on farms in the county of Rutland, England*, in "Crime Prevention and Community Safety: an international journal", 1(3), pp. 29-36.
- TAYLOR J.
2004 *Crime against retail and manufacturing premises: findings from the 2002 Commercial Victimisation Survey*, Home Office Findings n.259.
- TILLEY N., PEASE K., HOUGH M., BROWN R.
1999 *Burglary prevention: early lessons from the Crime Reduction programme*, Londra, Home Office (Crime Reduction Research Series Paper n.1).
- WILLIAMS M.
2003 *Why is Cornwall poor? Poverty and in-migration since the 1960s*, in "Contemporary British History", 17(3), pp. 55-70.

La prevenzione situazionale in Francia oggi, tra contesto urbano e sicurezza¹

Anne Wyvekens

CNRS, CERSA-Université Paris 2

1. Introduzione

La prevenzione della criminalità in Francia è stata, per lungo tempo, essenzialmente sociale, mentre la prevenzione situazionale è stata poco conosciuta e poco amata: identificata con la videosorveglianza - considerata come liberticida - è stata, infatti, associata alla repressione più che alla prevenzione. I contratti locali di sicurezza, concentrando l'attenzione sulla messa in sicurezza degli spazi pubblici, hanno minato solo in parte il primato della sicurezza sociale. La Francia, quindi, si è aperta molto tardi alla prevenzione situazionale. Le manifestazioni più visibili sono state di natura tecnica o urbanistica: videosorveglianza, azioni di tipo residenziale nei quartieri di alloggi popolari, studi sulla sicurezza pubblica nei progetti urbanistici. Altre pratiche, spesso derivanti dal coinvolgimento di imprese nella risposta alle inciviltà negli spazi pubblici ed associate al tentativo di far partecipare i cittadini alla "produzione di sicurezza", invitano ad una riflessione sul rinnovamento della prevenzione in Francia - a partire da una rilettura delle teorie americane, quali quella delle "finestre rotte" o dello "spazio difendibile".

2. Il "modello francese" di prevenzione: sociale contro situazionale

La prevenzione della criminalità in Francia è stata a lungo di tipo esclusivamente sociale. Dall'inizio degli anni '80, le azioni di partenariato messe in atto mirarono, indirettamente o direttamente, ad «influire sulla personalità e le condizioni di vita degli individui per evitare la produzione di comportamenti devianti e per ridurre i fattori sociali che predispongono alla delinquenza» (DIV, 2004). Si ricorda che il rapporto Bonnemaïson (Commissione dei sindaci sulla sicurezza - *Commission des maires sur la sécurité*, 1982) che ne costituisce il testo di riferimento, fu pubblicato nello stesso periodo di altri due rapporti: il rapporto Dubedout (1983) sullo sviluppo sociale dei quartieri ed il rapporto Schwartz (1981) relativo all'inserimento professionale dei giovani. Da allora, la politica della città, principalmente rivolta verso le zone urbane svantaggiate, combina azioni di natura sociale - lotta contro la povertà, la mancanza di educazione, i problemi di lavoro - ad azioni urbanistiche il cui obiettivo è quello di migliorare il contesto d'insieme. Nonostante il titolo del rapporto Bonnemaïson - «Far fronte alla delinquenza: prevenzione, repressione, solidarietà» - e il dichiarato intento di «riconciliare prevenzione e repressione», e malgrado le vive raccomandazioni per l'utilizzo della polizia di prossimità (*ilotage*), la

Traduzione dal francese di Stefania Crocitti

polizia rivestirà in pratica soltanto un ruolo marginale. Anche il sistema della giustizia resterà in disparte (anche se svilupperà qua e là propri partenariati). In particolare poi, la struttura dello strumento – basato su un co-finanziamento delle città e dello Stato - farà volgere il modello verso una politica che mette in rilievo l’animazione socio-culturale più che una vera prevenzione della criminalità.

Alla fine degli anni ‘90, la realizzazione dei “contratti locali di sicurezza” (CLS) risponde alla preoccupazione di correggere questo disequilibrio. Il termine “prevenzione”, infatti, cede il passo al termine “sicurezza” (fino ad allora percepito in modo negativo, per lo meno dalla Sinistra). Parallelamente ad un rafforzamento dei compiti dello Stato, il partenariato dei CLS è fatto oggetto di un doppio allargamento: da un lato, un maggior coinvolgimento delle autorità dello Stato, polizia e giustizia, e dall’altro l’entrata in scena di nuovi attori, più sensibili all’obiettivo della sicurezza che a quello della prevenzione, cioè il settore privato o semi-privato (proprietari di immobili affittati con “criteri sociali”, imprese di trasporti, commercianti...). Il sistema giudiziario, nel frattempo, ha sviluppato i propri partenariati: misure alternative e strumenti di giustizia informale, gruppi locali di diagnosi sulle condizioni di sicurezza del territorio, meccanismi di osservazione e segnalazione nelle scuole; tutte azioni che si integrano ai CLS. Nello stesso periodo è stata lanciata la riforma della “polizia di prossimità” che, annunciata nel 1997 (nello stesso periodo dei CLS), è stata attuata a partire dal 1999 e poi immediatamente abbandonata con l’arrivo di Nicolas Sarkozy al Ministero degli Interni nel 2002 (Monjardet, 1999; Roché, 2005).

Queste modalità, che hanno di fatto dato alla sicurezza lo statuto di valore repubblicano, hanno sollevato molte inquietudini rispetto al carattere «repressivo» dei CLS (cfr. Ferret, Mouhanna, 2005). Va però detto, innanzitutto, che alla prevenzione sociale è rimasto, all’interno dei CLS, ben più di uno spazio marginale. Oltre infatti a prevedere un numero significativo di interventi, già presenti nei contratti dell’epoca Bonnemaïson, dalla loro analisi si osserva come siano ispirati alla filosofia della “restaurazione del legame sociale” (Donzelot, Wyvekens, 2004). Che si tratti di diverse forme di “prossimità” (giustizia di prossimità, polizia di prossimità) o dell’assunzione (al confine tra politiche per l’impiego e di sicurezza) di ausiliari di polizia e di giovani destinati “a rafforzare la presenza umana” nelle città, nelle scuole, nei trasporti, negli alloggi pubblici, il rinnovamento del partenariato relativo sicurezza non trova la sua finalità in nessun genere di autoritarismo. La filosofia cardine del ricostruire il legame sociale, per lottare contro il “sentimento di abbandono” che provano gli abitanti dei quartieri degradati, è il *leitmotiv* dei contratti di sicurezza e mostra un approccio che va dalla preoccupazione alla pedagogia vera e propria. Si tratta, all’inizio, di pratiche volte a colmare il vuoto che separa le istituzioni dai cittadini: tentare di farsi conoscere e capire meglio, per essere più vicini ai destinatari. Questo avvicinamento - che rappresenta, fino ad un certo punto, di per se stesso un obiettivo - si associa ad un’altra preoccupazione: quella di promuovere il rispetto delle istituzioni, comprendendo meglio le loro modalità di funzionamento. Anche se qualificati come il proletariato della sicurezza o del controllo (Robert, 1999: 252 ss.) queste figure orientano, più che annullare, la vocazione “sociale” della prevenzione francese.

In questo contesto la prevenzione “alla francese” si distingue (o, più spesso, si contrappone) dalla prevenzione c.d. situazionale, maggiormente diffusa nel mondo anglosassone. La prevenzione situazionale non si interessa degli autori, ma delle potenziali vittime di reato o dei loro beni, che infatti è finalizzata a proteggere; non si preoccupa delle cause remote della devianza, ma delle opportunità immediate, dei «rischi», che infatti è diretta a ridurre.

«Orientata verso l’atto [criminale], la prevenzione situazionale mette in campo delle misure che mirano ad eliminare o a ridurre le opportunità di commissione del reato, modificando le circostanze ad esse potenzialmente favorevoli. Tende dunque a rendere più difficile, più rischiosa e meno vantaggiosa la commissione di un reato attraverso la dissuasione e la protezione delle potenziali vittime, siano esse persone o beni» (DIV, 2004).

Per molto tempo il modello anglosassone ha goduto in Francia di scarso credito: lo si vede sia nell’esperienza, sia nell’accoglienza che si riserva alle riflessioni sul tema che giungono dal mondo anglosassone. In sostanza, parlare di prevenzione situazionale portava a fare riferimento quasi esclusivamente alla videosorveglianza, a proposito della quale il dibattito verteva unicamente sulla minaccia per le libertà individuali. Tra le posizioni ostili in nome delle libertà e quelle favorevoli in nome del diritto dei cittadini alla sicurezza, nessuno si occupa però di riflettere sulla sua efficacia in termini di prevenzione (Ocqueteau, 2004: 130). Prima della fine degli anni novanta, infatti, non è stato realizzato in Francia nessuno studio su tale tematica, ed il primo tentativo (Heilmann, Mornet, 2003) si è basato unicamente su dati britannici. Dello stesso periodo un’altra ricerca (Pecaud, 2002), che sembra dedicarsi, stando al suo titolo, all’*Impatto della videosorveglianza sulla sicurezza negli spazi pubblici e negli stabilimenti privati aperti al pubblico*, ma si concentra in realtà più sulla nozione di controllo che sull’efficacia dei dispositivi di sicurezza. Nel dibattito francese sulla sicurezza, fortemente ideologizzato - in cui il binomio prevenzione-repressione si sovrappone alla contrapposizione Sinistra-Destra - la prevenzione situazionale, considerata liberticida e associata al controllo, sarà a lungo, implicitamente, schierata accanto alla repressione piuttosto che alla prevenzione, dunque alla destra della scacchiera politica.

Una analoga diffidenza contraddistingue la lettura francese delle riflessioni americane sulle relazioni tra spazio e sicurezza. Tali riflessioni - la teoria delle “finestre rotte” (*broken windows*) e quella dello spazio difendibile - sviluppano una concezione più complessa della prevenzione situazionale, stabilendo un legame tra la qualità dello spazio pubblico, il ruolo che rivestono gli utenti nella sua difesa e la sicurezza. L’obiettivo è, anche in questo caso, quello di dissuadere, di rendere più difficile il passaggio all’azione, attraverso un intervento sul contesto fisico ed urbano, ma gli strumenti vanno ben oltre i meri dispositivi tecnici (videosorveglianza, allarmi, sicurezza degli accessi, marcatura dei beni): l’idea è di facilitare un controllo sociale

dei luoghi, attraverso una regolamentazione urbana che permetta agli utenti di esercitare un controllo diretto.

Jane Jacobs (1961) in *“The Death and Life of Great American Cities”* ed Oscar Newman (1972) con il suo concetto di “spazio difendibile” (*defensible space*) mostrano come la strada e lo spazio pubblico possano essere gestite in modo tale che le persone si sentano sicure e possano, a loro volta, esercitare una sorveglianza (naturale) volta a dissuadere i potenziali criminali. «Bisogna avere l’occhio sulla strada», dice Jane Jacobs.

L’obiettivo sembrerebbe in teoria semplice: «provare a garantire la sicurezza nelle strade definendo chiaramente lo spazio pubblico e dividendolo fisicamente da ciò che non lo è, in modo che la zona da sorvegliare sia ben delimitata; e fare in modo che questo spazio pubblico si trovi anche costantemente sotto la sorveglianza di quanti più sguardi possibili» (Jacobs, 1961 - trad. 1991: 42). Non è altrettanto semplice da realizzare, prosegue la Jacobs, perché «non si possono obbligare le persone a circolare nelle strade dove non hanno alcuna voglia di andare e non si possono obbligare le persone a sorvegliare strade che non hanno voglia di sorvegliare. Un principio di co-sorveglianza e di auto-disciplina per garantire la sicurezza nelle strade può sembrare troppo vincolante, ma in realtà non lo è per niente. La sicurezza è in effetti meglio garantita, senza sforzi visibili e con il minimo di ostilità o di sospetto, proprio laddove le persone circolano con piacere e sono poco consapevoli del fatto che stanno essi stessi “la polizia”» (Jacobs, 1961 - trad. 1991: 46). Uno spazio gradevole sarà dunque uno spazio abitato e per ciò uno spazio sicuro.

Dieci anni più tardi, Oscar Newman (1972: 3) sviluppa a suo modo una proposta analoga.

«Spazio difendibile: il termine è un sostituto di tutti quei meccanismi che combinati consentono di porre uno spazio sotto il controllo dei suoi abitanti – barriere reali e simboliche, delimitazione precisa di zone d’influenza, miglioramento delle opportunità di sorveglianza informale. Uno spazio difendibile è un quadro di vita utilizzato da residenti motivati sia per il miglioramento della loro qualità di vita che per la preoccupazione di preservare la sicurezza delle loro famiglie, dei loro vicini e dei loro amici».

James Wilson e George Kelling (1982), con la teoria «delle finestre rotte», dimostrano come uno spazio abbandonato (nel senso di trascurato) appaia non sorvegliato, dunque più favorevole a disordini e devianza: «la regola generale vuole che a livello urbano il disordine e la devianza siano intimamente legati in una sorta di concatenamento logico. Infatti, gli psicologi come i poliziotti concordano nel dire che nel caso in cui un vetro rotto non sia sostituito, tutti gli altri vetri conosceranno ben presto la stessa sorte. La cosa si verifica sia nei quartieri benestanti che nei quartieri svantaggiati. Certamente, gli atti di vandalismo non accadranno necessariamente dappertutto su larga scala (...), ma lasciare che anche solo un vetro resti rotto è il segnale che rompere altri vetri non avrà nessuna conseguenza. (...) A nostro giudizio i comportamenti di “abbandono” conducono ugualmente al crollo del controllo sociale» (Wilson, Kelling, 1982, trad. 1984: 167 ss.).

Che si tratti di urbanisti che si preoccupano di sicurezza o di criminologi che tengano conto dello spazio urbano, tutti arrivano alla medesima conclusione: lo spazio pubblico appartiene a chi lo utilizza, che se ne deve prendere cura ed essere, così, in condizione di prevenirne i disordini e la criminalità. Una sola differenza separa gli urbanisti dai criminologi: per i primi, sono gli abitanti che si sostituiscono alla polizia, mentre per i secondi – in virtù della loro specializzazione – è la polizia che deve lavorare a sostegno dei “proprietari” del quartiere, ossia dei suoi abitanti.

In Francia queste teorie non furono accolte con entusiasmo, come spesso accade per ciò che proviene dall’America. Ricondotte a temi quali il controllo e la separazione tra il pubblico ed il privato, tali teorie furono interpretate in termini di esclusione, chiusura, denuncia. I lavori di Newman hanno alimentato prese di posizione dottrinali e polemiche invece di vere e proprie azioni valutative (Mosser, 2007). Lo spazio difendibile fu, infatti, qualificato come urbanistica securitaria² e si è avvertito il rischio di una deriva verso una concezione della città privata o privatizzata, l’espressione stessa di “spazio difendibile” evoca la fortezza (Lemonier, 1998). La teoria delle finestre rotte, invece, assimilata alla versione americana di un nostro modo di dire, «Chi ruba un uovo ruba un bue», si trasformerà in “tolleranza zero”: non lasciare nulla senza una adeguata reazione diventa il solo modo per evitare lo sviluppo di carriere criminali³. La dimensione del «controllo urbano» di queste teorie fu totalmente messa sotto silenzio. Queste le ragioni: oltre ad una vecchia idiosincrasia verso il «controllo sociale», la mentalità francese si distingue per una notevole sfiducia nei confronti della polizia, giustificata dal ricordo di un’epoca difficile in cui «collaborare» con la polizia era sinonimo di denuncia, di collaborazione con il nemico.

3. L’emergere della prevenzione situazionale: urbanistica securitaria o qualità dello spazio pubblico?

Alcuni anni dopo, la Francia “scopre” la prevenzione situazionale e questa scoperta si lega a quella dello spazio pubblico: anche se lo spazio pubblico “esiste” da sempre, il suo ingresso nei discorsi e nelle politiche è al tempo stesso molto recente ed improvvisamente pletorico⁴. Per molto tempo è stato ignorato dagli urbanisti; Le Corbusier detestava la strada; nella sua *Charte d’Athenes*, lo spazio pubblico non è che un luogo di passaggio che collega tra loro diversi spazi con funzionalità specifiche. È totalmente spogliato dei caratteri cittadini, sociali, teatrali o festivi che si riscoprono oggi (Claval, 2001). Realtà dimenticata, residuale, o meglio luogo di circolazione, spesso spazio non attribuito, lo spazio pubblico è stato “occupato” dal settore privato (Ghorra-Gobin, 2001): se ne sono «appropriati» i commercianti che inventano «gli spazi aperti al pubblico» e la «proprietà privata di massa» (Shearing, Stenning, 1983). Il suo carattere pubblico non è più legato al suo statuto giuridico, ma dipende più che altro dal suo uso: privato ma aperto al pubblico nel caso dei centri commerciali, pubblico ma abbandonato da tutti e alla mercé del più forte in alcune zone di alloggi popolari, o ancora pubblico ma privatizzato nel caso delle “comunità chiuse” (*gated communities*), esso diviene uno spazio ambiguo, ibrido, oscillante tra apertura e chiusura, tra comunità e individualità (Burgel, 2006). Nell’ambito della sicurezza,

lo spazio pubblico, luogo di socialità e commercio, è nello stesso tempo uno spazio minacciato, in particolare quando viene occupato in modo abusivo o arrecando disturbo. Inciviltà e appropriazioni dello spazio pubblico, infatti, rappresentano oggi un capitolo importante delle politiche di sicurezza.

Dopo la moltiplicazione delle varie manifestazioni di “presenza umana”, la prevenzione situazionale si sviluppa oggi in diverse forme – istituzionalizzate o meno – nel campo delle pratiche urbane.

Prima di tutto, la videosorveglianza, un tempo relativamente marginale, è oggi utilizzata in modo massiccio: la SNCF si appresta a lanciare un ambizioso piano di impianti per le stazioni; il programma della candidata UMP per le elezioni comunali a Parigi nel 2008 comprendeva l'intenzione di installare 3.000 videocamere nella città. Nell'ambito delle politiche statali a favore delle città, le modalità di finanziamento delle azioni di prevenzione - quali risultano dall'applicazione della legge del 5 marzo 2007 sulla prevenzione - accordano una evidente priorità all'installazione di videocamere per la sorveglianza. Lo Stato ha contribuito nel 2007 al finanziamento di 315 progetti, per un ammontare totale di sovvenzioni di 13,4 milioni di euro. Nel 2007, inoltre, 10.000 videocamere sono state sottoposte all'autorizzazione del prefetto, contro le 4.000 del 2006⁵. Un ulteriore aumento è potenzialmente favorito, inoltre, dalla legge del 23 gennaio 2006 sulla lotta contro il terrorismo, che concede alle persone giuridiche di diritto privato «esposte a rischi di attentati terroristici» il potere di installare delle videocamere agli accessi dei propri edifici, senza attendere l'autorizzazione preventiva della Commissione dipartimentale di videosorveglianza (Ocqueteau, 2007). La Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà si è mostrata molto preoccupata per il moltiplicarsi di videocamere e nel rapporto delle proprie attività del 2006 (CNIL, 2007), in particolare nel capitolo intitolato «*Allerta sulla società della sorveglianza*», la Commissione ha attirato l'attenzione sulla propria mancanza di mezzi per la tutela delle libertà; mentre nel 2007 (CNIL, 2008), ha affermato che la videosorveglianza resta «*sotto gli occhi della Commissione*». Contemporaneamente, anche l'opinione pubblica non è più così resistente nel nome dei rischi per la libertà. Anche a Sinistra, si assiste senza grande emozione al proliferare delle videocamere e anche gli studenti intervistati nell'ambito di una recente indagine dedicata alla videosorveglianza nei licei d'Ile-de-France (Le Goff et al., 2007) sostengono di adattarsi senza troppi problemi.

La prevenzione situazionale trova poi un grande sviluppo nelle aree urbane svantaggiate. Ne sono particolarmente interessati le zone a residenza sociale pubblica, attraverso programmi di riqualificazione promossi dall'Agenzia nazionale di rinnovamento urbano (*Agence nationale de rénovation urbaine - ANRU*). L'obiettivo di tali interventi è quello di migliorare l'ambiente di tali aree, per avvicinarli agli standard dei quartieri residenziali, in particolare fissando una chiara distinzione tra spazio pubblico e spazio privato, tra collettivo e individuale, il tutto nella convinzione di infondere nei residenti un maggior senso di sicurezza (Billard et al., 2005).

Un'altra forma di prevenzione situazionale che si sta legittimando, questa volta sul piano giuridico, è quella che riguarda l'insieme delle politiche urbanistiche. Il 3 agosto del 2007 è stato promulgato un decreto chiamato comunemente di «prevenzione situazionale», il cui titolo ufficiale è «*Decreto emanato in applicazione dell'articolo L.11 -3-1 del codice urbanistico e relativo agli studi di sicurezza pubblica*». Al di là dell'uso esplicito della denominazione di “prevenzione situazionale”, l'avvenimento è significativo in quanto conclusione di un lungo processo. Questo decreto, infatti, enuncia le modalità di applicazione di un dispositivo presente nella legge del 21 gennaio 1995 sul «*programma della sicurezza interna*» (art. 11), che prevede l'obbligatorietà di studi sulla sicurezza, prima di alcuni interventi di carattere urbanistico⁶. La legge del 1995 in realtà avrebbe potuto già essere applicata con l'emanazione del decreto del 3 agosto dello stesso anno, che indicava il tipo di interventi e le modalità di realizzazione e di attuazione degli studi, ma si è dovuto comunque aspettare la legge sulla prevenzione del 5 marzo 2007, che ribadiva tali obblighi. Le resistenze manifestate dall'ambiente degli urbanisti ad un approccio giudicato securitario, ad un'intrusione dei rappresentanti di polizia nella progettazione, forniscono una spiegazione dei dodici anni che separano l'approvazione della legge dalla sua concreta applicazione.

Lo sviluppo, al tempo stesso “ufficiale” e molto visibile, di pratiche di prevenzione situazionale, non è però oggetto di consenso universale. La videosorveglianza rimane, infatti, oggetto di critiche, almeno in relazione alla reale efficacia di un tale “spiegamento di forze”: “ci sarà un occhio umano dietro qualche telecamera?” (Anache, 2004; Heilmann, 2008). Anche gli interventi di riqualificazione urbana hanno i loro detrattori, che sottolineano in particolare i pericoli di esclusione e di chiusura: «Perché questa riqualificazione non si concluda con la creazione di entità isolate, “sicurizzate” forse ma solitarie, bisognerà integrarla con una pratica più globale che miri a sopprimere le barriere nella città nel suo insieme, (...) ad immaginare le nuove forme spaziali dell'ospitalità» (Tabet, 1999: 155 ss.). Quanto agli studi di sicurezza pubblica, la cui ritardata entrata in vigore è stata causata dalle forti resistenze contro un approccio securitario alle politiche urbanistiche (Berger, 2003), vedremo in futuro cosa ne sarà della loro applicazione.

4. Qualche traccia per “avere successo” nella gestione dello spazio pubblico

È giunto il momento di fissare l'attenzione sull'esistenza di altri strumenti, diversi da quelli visti finora, e meno spettacolari, per farsi carico dello spazio pubblico. Alcune ricerche recenti analizzano infatti forme di “produzione di sicurezza o di civiltà” che richiamano quella «prevenzione comunitaria» cui si riferiscono le teorie americane, in cui gli abitanti o gli utilizzatori di un luogo si occupano, insieme alle altre agenzie, della sicurezza degli spazi pubblici.

L'iniziativa di queste ricerche è dovuta ad imprese che cercano di trovare delle soluzioni pratiche per porre rimedio all'aumentare degli atti di inciviltà. Numerosi sono gli uffici postali, le stazioni, le gallerie commerciali ed altri spazi pubblici o

aperti al pubblico nei quali la tranquillità e perfino la sicurezza vengono meno a causa di alcuni comportamenti che, pur non essendo estremamente gravi, sono tuttavia sufficientemente turbativi e ripetuti da necessitare di una risposta. Il tratto caratteristico dell'approccio di tali imprese (la posta, la SNCF, questo o quel centro commerciale) è il pragmatismo, preoccupandosi poco delle etichette «prevenzione» o «repressione»: un responsabile della SNCF (Andrè, 2005) definisce le inciviltà e la criminalità come un «problema d'impresa», perché minano due pilastri della sua attività, cioè la fiducia dei clienti e l'efficienza del servizio.

Ciò che risulta dai lavori di ricerca commissionati da queste imprese va nella stessa direzione. L'idea di base consiste nell'invertire il modo di considerare le inciviltà. Il focalizzarsi su di esse, infatti, impedisce di vedere quanto gli stessi spazi pubblici siano teatro, in primo luogo, di manifestazioni di *civiltà*, «quel gran numero di piccole azioni che, spesso, sono sufficienti a smorzare i conflitti» (Vidal-Naquet, Tièvant, 2006: 14). Lo mostrano alcuni esempi: la metropolitana nelle ore di punta è un luogo dove, nonostante la calca e la fretta, gli scontri sono molto spesso evitati. Alle poste, nelle file d'attesa – e si sa quanto l'attesa possa essere lunga negli uffici postali – moltissimi incidenti vengono soffocati alla nascita grazie ad uno sguardo, una parola, un sorriso, addirittura un silenzio. Moltissimi conflitti vengono risolti, o evitati, senza l'intervento di alcuna autorità, semplicemente grazie alle interazioni positive tra gli utenti del luogo. Sostituire all'approccio sostanzialista delle inciviltà uno sguardo interazionista consente di mettere in luce le «competenze urbane» degli utenti, le loro capacità di produrre civiltà. La civiltà è un modo educato di usare uno spazio.

Lo stesso tipo di fenomeno può esser osservato e messo in pratica, su più larga scala e in maniera più volontaristica, nel parco della *Villette* a Parigi (Tièvant, 2006). Il parco è aperto ventiquattro ore su ventiquattro e frequentato da un pubblico molto vario (famiglie con bambini, turisti, giovani della vicina periferia, ecc.). Ciascuno di loro viene a svolgere attività diverse, non necessariamente compatibili (suonare, portare a spasso il proprio bambino, dormire sull'erba, praticare il *tai chi*, giocare a pallone, ecc.) e ogni attività si svolge tranquillamente e in tutta sicurezza. Come mai? Grazie al modo in cui lo spazio è organizzato e gestito. L'idea di base è inoltre che le regole di utilizzazione del luogo debbano essere tali da essere rispettate da tutti gli utilizzatori, che devono quindi essere coinvolti nella loro definizione. In sostanza si tiene conto non solo delle preoccupazioni degli utilizzatori, ma anche delle loro *competenze civiche*: insieme a loro i responsabili del parco, e in particolare i responsabili della sicurezza, formulano le regole in un processo continuo di negoziazione e rinegoziazione. Ne risulta una coesistenza di usi multipli e non necessariamente compatibili che contribuisce alla qualità dell'ambiente - qualità di cui la sicurezza non è che un aspetto.

Ciò che si osserva alla *Villette* lo si constata al contrario attraverso una serie di studi condotti dal INHES⁶² (2006, *Avere successo nello spazio pubblico*): se si vuole *ottenere, restaurare* la sicurezza nello spazio pubblico, si deve partire dal suo uso, dai suoi utenti e dalle loro competenze, in quanto la sicurezza è soltanto un elemento,

tra gli altri, della qualità dello spazio pubblico. L'oggetto di questo insieme di studi, realizzati in diverse aree in Francia e all'estero, è il recupero di zone molto degradate dal punto di vista della sicurezza, tra cui una scuola media e dintorni, la *Gare de Lyon* a Parigi, il centro commerciale della *Part-Dieu* a Lione, una linea d'autobus di Tolosa, il quartiere *Matongé* a Bruxelles, *Broad Street* a Birmingham e Piazza Vittorio Emanuele a Roma. Le pratiche di intervento realizzate nelle differenti zone per porre rimedio al degrado hanno in comune, anzitutto, il ricorso al metodo del *problem solving*: le risposte individuate sono costruite intorno alle problematiche concrete, stimolano la mobilitazione degli attori più direttamente coinvolti (a partire dagli interessi di ciascuno di loro e non da risposte normative provenienti da qualche istituzione) e hanno come centro di interesse gli *usi* dello spazio. Per parlare di nuovo in termini di prevenzione situazionale, in tutti questi casi l'organizzazione fisica degli spazi è pensata a partire dall'osservazione dei diversi usi fatti dai diversi utenti. Si è potuto osservare, quindi, che in ogni esperienza, la partecipazione degli utilizzatori alla protezione dello spazio pubblico, ossia l'utilizzo delle "competenze civiche", ha rappresentato uno degli elementi chiave per la riuscita dell'intervento di recupero.

La riqualificazione del centro commerciale della *Part-Dieu* è stata realizzata attraverso interventi fisici quali la riorganizzazione di illuminazione e circolazione (la direzione delle scale mobili, l'ubicazione delle panchine, ecc.) e, soprattutto, in modo tale da coniugare gli imperativi della sicurezza con quelli del commercio: il visitatore del centro commerciale può essere un giovane chiososo e talvolta aggressivo che va semplicemente in giro, ma lo si considera ugualmente come cliente; e i gestori del centro sono dei commercianti attenti sia al loro volume di affari che alla tranquillità delle persone che frequentano il centro commerciale. Da qui una gestione della coesistenza e della circolazione di tutti i frequentatori del centro tutta fatta di sfumature e flessibilità. La negoziazione di un «ordine del luogo».

Alla *Gare de Lyon* a Parigi, invece, vi erano fenomeni di vagabondaggio e delinquenza che minacciavano la tranquillità dell'uso del luogo. I rappresentanti delle diverse istituzioni interessate - dalla polizia alle associazioni specializzate - sono riusciti a conciliare le esigenze di sicurezza e di solidarietà, fissando dei regolamenti d'uso dello spazio della stazione, con spazi di tolleranza che non sono necessariamente quelli del codice penale⁸, e permettendo a ciascuna istituzione di svolgere il proprio compito, facendo così in modo che lo spazio della stazione perdesse il suo carattere insicuro rimanendo comunque un luogo ospitale, anche per i senza tetto. Dare ordine a questo luogo è stato possibile grazie all'utilizzo di pratiche creative, in cui la sicurezza è un elemento della qualità dello spazio pubblico e la prevenzione situazionale non si riduce più soltanto al moltiplicarsi di videocamere.

Una ricerca condotta negli uffici postali (Mével et al., 2006) ha dimostrato come le inciviltà possano diminuire grazie all'installazione di strumenti di gestione delle file, che permettano di organizzare l'attesa e renderla più serena; ma ugualmente, e quasi ovviamente, anche grazie al fatto che gli utenti, così come gli impiegati, mettano in

atto le proprie capacità di autoregolamentazione, sottostimate ma reali.

In nessuna di queste esperienze si pretende che le persone collaborino con le autorità, con la polizia. Si chiede loro unicamente quale interesse abbiano nell'utilizzo dello spazio, dando fiducia alle loro capacità di produrre un "ordine del luogo".

Anche se in un modo un po' diverso, un ultimo esempio appare abbastanza interessante: si tratta dell'azione condotta da un servizio della polizia del dipartimento di *Seine-Saint-Denis*. Il corpo speciale "Sicurezza del settore economico" è stato istituito inizialmente per consigliare gli imprenditori, in materia di lotta contro comportamenti dolosi e le infrazioni sulla pubblica via, nella zona industriale ed economica in pieno sviluppo di questo dipartimento considerato sensibile. Altri enti e servizi pubblici hanno, a loro volta, chiesto che si conducessero diagnosi complessive sulla sicurezza, portando quindi all'ampliamento dell'ambito di attività del corpo speciale: edifici amministrativi pubblici o che svolgono funzioni di pubblico servizio, scuole, municipi, prefetture, ospedali. Anche i proprietari di immobili si sono poi rivolti a tale servizio in occasione di interventi di riqualificazione urbana. Nel 2005, il servizio fu ribattezzato "Servizio di prevenzione e di sicurezza urbana". Più vicina all'idea di prevenzione situazionale, la sua azione si è allora focalizzata sugli spazi pubblici:

«Uno spazio rivela subito se è sicuro o insicuro, sotto controllo o meno: lo stato degli esterni (dunque ciò che appare), la pulizia, l'accoglienza, l'illuminazione, gli spazi verdi. Lo stesso vale per gli spazi privati, come ad esempio una stazione della metropolitana. Da qui l'idea di ribaltare l'approccio, di influire su questo contesto, per mezzo di raccomandazioni che riguardano questi diversi aspetti. Quanto al controllo spontaneo, si tratta in sostanza di avere dei testimoni, degli osservatori: bisogna dunque avere vetrature, aperture, viste, chiusure traforate piuttosto che palizzate, siepi non troppo alte, si deve togliere dalla strada pubblica ciò che inquina, che non è utile, collocare arredi urbani sufficientemente trasparenti, installare pannelli pubblicitari sulle facciate invece che perpendicolarmente [...] Si tenta di mettere in atto l'idea di una occupazione positiva dello spazio: fare sì che lo spazio sia auto-protetto [...] offrendo a tutti uno spazio da proteggere. Fare sì che, senza la presenza della polizia, le persone si sentano al sicuro nello spazio pubblico: questa è la prevenzione situazionale» racconta uno dei responsabili del progetto nel corso di un colloquio.

5. Per concludere...

Scoprire che la prevenzione situazionale è un concetto più complesso di quanto apparisse, può far sperare in un rinnovamento della prevenzione in Francia? La questione è tanto più cruciale in quanto si pone in un momento in cui la prevenzione sociale è messa fortemente in discussione dalla politica, che le rimprovera la sua supposta inefficacia. Nello stesso spirito, la Francia conosce da qualche anno

un'intensa attività legislativa nel campo della repressione, finalizzata a porre fine alle occupazioni illegittime dello spazio (criminalizzazione degli assembramenti negli ingressi degli edifici, dell'adescamento passivo) o di colpire in maniera più forte la criminalità vera e propria (pene-minime, detenzione per rischio di recidiva, ecc.). Pur se intitolata in materia di prevenzione, la recente legge del 5 marzo 2007 prevede disposizioni più repressive che preventive e costituisce un modo appena velato di riformare l'ordinanza del 2 febbraio 1945 «relativa ai minori devianti» nel senso di equiparare la giustizia minorile a quella degli adulti. In altre parole, la questione è capire se quanto accade «sul campo», nella pratica degli attori locali, si limita a seguire ciecamente le tendenze repressive dei politici (e dei discorsi!) sviluppate a livello nazionale.

Anche se le teorie americane sono state criticate, le pratiche che vengono menzionate richiamano necessariamente i concetti delle finestre rotte o dello spazio difendibile. Del primo si ritrova l'idea che la sicurezza derivi dalla qualità materiale dello spazio pubblico tanto quanto dalla mancanza di comportamenti devianti. Dello spazio difendibile, invece, l'idea di uno spazio "condiviso" più facile da controllare. I francesi detestano le comunità... Ma ciò che sembra promettente, nel momento in cui si piange da ogni parte un'introvabile "partecipazione dei cittadini" (Estèbe, 2002; Bacqué et al., 2005; Donzelot, Epstein, 2006), è nello stesso tempo un modo di affrontare il problema "dal basso verso l'alto" (*bottom-up*) e la preoccupazione di rendere le persone responsabili degli spazi che occupano. La produzione di sicurezza si de-specializza: ognuno ha un ruolo da giocare. In altri termini, si può osservare una maniera interessante di sfuggire alla tendenza francese di attendersi tutto dall'autorità pubblica: inventando un nuovo tipo di controllo sociale (Wyvekens, 2007) che pensi al modo in cui i cittadini sono capaci di essere corresponsabili dello spazio pubblico, non come un "circolo chiuso" - «*club good*» (per usare un'espressione di Hope) - ma come un "circolo comune" - «*common club*». Nel momento in cui il «modello francese» è giudicato troppo sociale, troppo poco specifico, la prevenzione sociale dovrebbe lasciare un po' di spazio (ma non tutto) ad una logica situazionale che tenga conto della nozione di rischio, della preoccupazione di essere efficace: trattare i problemi a un livello in cui qualcosa può essere fatto facendo *interamente* affidamento sulle "competenze civiche", qualunque esse siano. Tutto questo correggerebbe la debolezza della prevenzione alla francese senza tuttavia sopprimerla, né ridurla a una mera sorveglianza di luoghi e persone.

Note

- ¹ L'articolo è stato già pubblicato in francese con il titolo "Quand l'urbain rencontre la sécurité. La prévention situationnelle en France aujourd'hui" sulla "Revue de droit pénal et de criminologie" 9-10, sept.-oct. 2008, pp. 887-900.
- ² Cfr. l'articolo di Garnier "Un espace indéfendable. L'aménagement urbain à l'heure sécuritaire".
- ³ Per un'eccellente analisi dell'articolo di Wilson e Kelling, cfr. Monjardet (1994). Sul rapporto tra la "teoria delle finestre rotte" e la "tolleranza zero", si rinvia a Roché (2002: 20 ss.).
- ⁴ Cfr. tra gli altri: «Lo spazio pubblico: la nuova sfida del servizio pubblico?» in *Lettre Reflex*, n° 21; il seminario «Lo spazio pubblico e le sue trasformazioni urbane», Citéphile, Paris, 30 novembre-1 dicembre 2006; i corsi di formazione «Spazio pubblico e sicurezza» del Forum francese per la sicurezza urbana (maggio 2007); il master professionale «Spazio pubblico: design, architettura, pratiche» dell'Università Jean-Monnet - Saint-Etienne, Facoltà delle scienze umane e sociali.
- ⁵ Intervento di Michèle Alliot-Marie, Ministro dell'Interno, durante l'incontro del 20 maggio 2008, presso il Ministero dell'Interno, tra la Commissione nazionale per la videosorveglianza, i presidenti delle commissioni dipartimentali e i prefetti o loro rappresentanti, *Maire Info*, 21 maggio 2008.
- ⁶ Estratto dall'art.11 della legge: «Gli studi preliminari alla realizzazione dei progetti di ristrutturazione, degli impianti collettivi e dei programmi di costruzione, iniziati da associazioni pubbliche o che necessitano di autorizzazione amministrativa e che, per la loro importanza, la loro localizzazione o le loro caratteristiche possono avere effetti sulla protezione delle persone e dei beni contro le minacce e le aggressioni, devono implicare uno studio di sicurezza pubblica che permetta di valutarne le conseguenze».
- ⁷ L'Istituto nazionale di alti studi sulla sicurezza.
- ⁸ Lo spaccio di hashish è vietato mentre la vendita abusiva di sigarette è tollerata.

Riferimenti bibliografici

ANACHE M. (a cura di)

2004 *Évaluation de l'impact de la vidéosurveillance sur la sécurisation des transports en commun en Région Île-de-France*, IAURIF.

ANDRE P.

2005 *Concilier service et sûreté. Une nouvelle exigence pour la SNCF*, in “Les Cahiers de la sécurité”, 57(2), pp. 85-113.

BACQUÉ M-H, REY H., SINTOMER Y. (a cura di)

2005 *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Parigi, La Découverte.

BERGER E.

2003 *Vers un urbanisme sécuritaire européen* in “Etudes foncières”, 103.

BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F.

2005 *Ville fermée, ville surveillée. La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

BURGEL G.

2006 *La revanche des villes*, Parigi, Hachette Littératures.

CLAVAL P.

2001 *Clisthène, Habermas, Rawls et la privatisation de la ville*, in C. Ghorra-Gobin (a cura di) *Réinventer le sens de la ville, les espaces publics à l'heure globale*, Parigi, L'Harmattan, pp. 23-32.

COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE

1982 *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, Parigi, La Documentation française.

COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES (CNIL)

2007 *27^e rapport d'activité 2006*, Parigi, La Documentation française.

2008 *28^e rapport d'activité 2007*, Parigi, La Documentation française.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV)

2004 *Politique de la ville et prévention de la délinquance. Recueil d'actions locales*, in collana “Repères”, Parigi, Éditions de la DIV.

DONZELOT J., WYVEKENS A.

2004 *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Parigi, La Documentation française.

- DONZELOT J., EPSTEIN R.
2006 *Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine*, in "Esprit", luglio, pp. 5-34.
- DUBEDOUT H.
1983 *Ensemble, refaire la ville*, Parigi, La Documentation française.
- ESTEBE P.
2002 *L'habitant, ou le cher disparu. Disparitions, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France*, in "Les Cahiers de la sécurité intérieure", 49, pp. 151-171.
- FERRET J., MOUHANNA C. (a cura di)
2005 *Peurs sur les villes. Vers un populisme punitif à la française?*, Parigi, PUF.
- GARNIER J.-P.
S.d. *Un espace indéfendable. L'aménagement urbain à l'heure sécuritaire*, in www.actes.cities.fr
- GHORRA-GOBIN C.
2001 *Réinvestir la dimension symbolique des espaces publics*, in C. Ghorra-Gobin (a cura di), *Réinventer le sens de la ville, les espaces publics à l'heure globale*, Parigi, L'Harmattan, pp. 5-15.
- HEILMANN E.
2008 *La vidéosurveillance, un mirage technologique et politique*, in L. Mucchielli (a cura di), *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Parigi, La Découverte, pp. 113-124.
- HEILMANN E., MORNET M.-N.
2003 *Vidéosurveillance et prévention de la criminalité. L'impact des dispositifs dans les espaces urbains en Grande-Bretagne*, in collana "Etudes et Recherches", IHESI.
- INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE (INHES)
2006 *Réussir l'espace public, Qualité globale de l'espace et sécurité*, Rapporto di studi, Parigi.
- JACOBS J.
1961 *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House. Trad. fr. *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Bruxelles, Mardaga 1991. Trad. it. *Vita e morte delle grandi città : saggio sulle metropoli americane*, Torino, Edizioni di Comunità 2000.
- LE GOFF T., LOUDIER-MALGOUYRES C., LAVOCAT C., DAUTHEVILLE M.
2007 *La vidéosurveillance dans les lycées en Île-de-France. Usages et impacts*, IAURIF.

LEMONIER M.

1998 *De l'espace défendable à la prévention situationnelle*, in "Diagonal", 129.

MEVEL C., OBLET T., VILLECHAISE-DUPONT A.

2006 *Les incivilités à la Poste*, in *Les Cahiers de la sécurité*, 57(2), pp. 47-69.

MONJARDET D.

1994 Presentazione della traduzione francese dell'articolo «*Broken Windows*», in "Les Cahiers de la sécurité intérieure", 15, pp. 163-165.

1999 *La police de proximité: ce qu'elle n'est pas*, in "Revue française d'administration publique", 91, pp. 519-525.

MOSSER S.

2007 *Eclairage et sécurité en ville: l'état des savoirs*, in "Déviance et société", 31(1), pp. 77-100.

NEWMAN O.

1972 *Defensible Space. People and Design in the Violent City*, Londra, The Architectural Press.

OCQUETEAU F.

2004 *Polices entre Etat et marché*, Parigi, Presses de Sciences Po.

2007 *La «sécurité globale», une réponse à la menace terroriste?*, in "Regards sur l'actualité", 328, pp. 49-60.

PECAUD D.

2002 *L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public*, in collana "Etudes et recherches", IHESI.

ROBERT P.

1999 *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Ginevra-Parigi, Droz.

ROCHÉ S.

2002 *Tolérance zéro? Incivilités et insécurité*, Parigi, Odile Jacob.

2005 *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Parigi, Seuil.

SCHWARTZ B.

1981 *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Parigi, La Documentation française.

SHEARING C., STENNING P.

1983 *Private security: Implications for social control*, in "Social Problems", 30(5), pp. 493-506.

TABET J.

1999 *La résidentialisation du logement social à Paris*, in "Annales de la recherche

urbane”, 83-84, pp. 155-163.

TIEVANT S.

2006

Le parc de la Villette, îlot de civilité, in “Les Cahiers de la sécurité”, 57(2), pp. 131-152.

VIDAL-NAQUET P.A., TIEVANT S.

2006

Incivilités et travail de civilité, in “Les Cahiers de la sécurité”, 57(2), pp. 13-31.

WILSON J., KELLING G.

1982

Broken Windows, in “The Atlantic Monthly”, marzo, 29-38. Trad. fr. *Vitres cassées*, in “Les Cahiers de la sécurité intérieure”, 15(1), 1984, pp. 163-180.

WYVEKENS A.

2007

Espace public et civilité: réinventer un contrôle social? Perspectives pour la France, in “Lien social et politiques”, 57, pp. 35-45.