

Marco Calaresu

La politica di sicurezza urbana

Il caso italiano (1994-2009)

Introduzione di Mauro Tebaldi

Postfazione di Rossella Selmini

STUDI



Politica



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

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



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



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Marco Calaresu

La politica di sicurezza urbana

Il caso italiano (1994-2009)

Introduzione di Mauro Tebaldi
Postfazione di Rossella Selmini

 **FrancoAngeli**

Grafica della copertina: Elena Pellegrini
In copertina: fotografie di Gianni Calaresu e Cristian Sanna,
per gentile concessione degli autori.

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Ringraziamenti	pag. 9
Introduzione. Sicurezza, governo della città e qualità delle democrazie	
di <i>Mauro Tebaldi</i>	» 11
Sicurezza e <i>rule of law</i> nella <i>politics</i> democratica	» 12
Le <i>policies</i> della sicurezza e gli altri fattori della <i>politics</i> democratica	» 13
<i>Accountability, responsiveness</i> e sicurezza	» 14
Partecipazione e sicurezza	» 15
<i>Polity</i> , cittadinanza e sicurezza in democrazia	» 17
La <i>polity</i> democratica e le <i>policies</i> della sicurezza: nuove etichette per vecchie soluzioni?	» 19
1. Perché – e come – studiare la sicurezza urbana e le sue politiche?	» 23
1. Domanda e offerta del bene “sicurezza” nel mercato politico della “società del rischio”	» 23
2. Il concetto di “sicurezza” in prospettiva diacronica: l’origine dello Stato moderno	» 24
3. La “mutazione” del concetto (1): crescita della complessità in uno spazio “senza confini”	» 28
4. La “mutazione” del concetto (2): la dimensione “soggettiva” della sicurezza	» 29
5. La sicurezza urbana come “tema di governo complessivo” della città	» 34

6. La sicurezza urbana come <i>politica pubblica</i> : quale livello di analisi?	pag. 38
7. L'approccio territoriale alla politica come soluzione al problema del livello d'analisi	» 41
8. Una sola <i>policy</i> , due <i>storie</i> , tre <i>prospettive</i> di ricerca	» 44
2. Prima fase: la prospettiva macro	» 46
1. Evoluzione della politica di sicurezza urbana in Italia (1994-2007): presupposti teorici e analitici	» 46
2. Un'evoluzione in tre fasi: il modello "socio-centrico decentrato" e i suoi effetti sugli esiti decisionali	» 50
2.1. Prima fase (1994-1998)	» 53
2.2. Seconda fase (1998-2001)	» 55
2.3. Terza fase (2001-2007)	» 58
2.4. Conclusioni	» 64
3. Seconda fase: la prospettiva meso	» 65
1. L'introduzione in Italia dei "patti per la sicurezza" (2007-2009)	» 65
1.1. Atti normativi contemporanei o immediatamente successivi all'introduzione dei "patti per la sicurezza" (2007-2009)	» 66
2. La dimensione "formale" delle pratiche: ipotesi e note metodologiche	» 69
2.1. Quantitative Narrative Analysis (QNA)	» 71
2.2. Social Network Analysis (SNA)	» 73
3. Prospetto riassuntivo universo d'analisi e classificazione dei "patti per la sicurezza"	» 73
4. Configurazione degli attori sottoscrittenti e distribuzione territoriale dei "patti per la sicurezza"	» 90
5. Durata, verifiche, possibilità di modifica, rinnovo, e apertura a nuove sottoscrizioni dei "patti per la sicurezza"	» 96
6. Il "colore politico" dei "patti per la sicurezza"	» 101
7. Comparazione dei "protocolli" (1998-2005), dei "patti per la sicurezza" (2007-2009) e delle ordinanze sindacali (2008-2009)	» 104

7.1. “Problemi”, “tematiche” e “percezioni” della sicurezza nei “protocolli” (1998-2005), nei “patti per la sicurezza” (2007-2009) e nelle ordinanze sindacali (2008-2009)	pag. 107
4. Il network della sicurezza	» 111
1. Grado di strutturazione del <i>policy network</i>	» 111
1.1. Competenze	» 112
1.2. Controllo	» 115
1.3. Comunicazione e interazione	» 120
1.4. Interazione	» 123
1.5. Implementazione	» 126
1.6. Stanziamenti	» 134
2. Conclusioni: effetti dell’introduzione dei “patti per la sicurezza” sul modello “socio-centrico decentrato”	» 135
5. Terza fase: la prospettiva <i>micro</i>	» 138
1. La dimensione “sostanziale” delle pratiche: ipotesi e note metodologiche	» 138
2. Testare l’ipotesi: istituzionalizzazione della politica e grado di effettività ed efficacia dei “patti per la sicurezza” a livello locale (2005-2009)	» 142
3. I casi di Genova e Bologna (2005-2009)	» 144
3.1. La dimensione morfologica-organizzativa della politica	» 144
3.2. La dimensione autoritativa-relazionale della politica	» 168
3.3. Conclusioni: grado di istituzionalizzazione della politica di livello locale e grado di effettività ed efficacia dei “patti per la sicurezza” nei casi di Genova e Bologna	» 171
4. I casi di Cagliari e Catania (2005-2009)	» 173
4.1. La dimensione morfologica-organizzativa della politica	» 174
4.2. La dimensione autoritativa-relazionale della politica	» 189

4.3. Conclusioni: grado di istituzionalizzazione della politica di livello locale e grado di effettività ed efficacia dei “patti per la sicurezza” nei casi di Cagliari e Catania	pag. 192
Conclusioni	» 195
Postfazione di <i>Rossella Selmini</i>	» 205
Appendice	» 215
Sezione 1 – Tabelle contenenti misure di centralità per le diverse sfere di azione nei “patti per la sicurezza” (2007-2009)	» 215
Sezione 2 – Panel osservatori privilegiati	» 223
Bibliografia	» 225
Sitografia	» 240

Ringraziamenti

Molte persone, a diverso titolo, meritano un ringraziamento per avermi aiutato. Sono sinceramente riconoscente a Mauro Tebaldi, che al di là del suo ruolo istituzionale, ha saputo seguirmi con pazienza e dedizione lungo questo cammino. Sono inoltre grato a Roberto Franzosi e Stefania Vicari, la cui competenza e disponibilità sono state un costante punto di riferimento e un imprescindibile supporto nella realizzazione della ricerca empirica quantitativa.

Uno speciale ringraziamento va a Giliberto Capano, Chiara De Micheli, Benny Hjern, Giovanni Maciocco, Antonietta Mazzette, Harvey Molotch, Leonardo Morlino, Ann Morning, Patrizia Pederzoli, Rodolfo Ragionieri, Claudius Wagemann, che con i loro suggerimenti e i loro consigli hanno rappresentato per me in questi anni fonte di ispirazione e apprendimento.

Vorrei inoltre esprimere la mia riconoscenza a Sara Aime, Massimo Allulli, Manuela Caiani, Anna Paola Calaresu, Giovanni Cocco, Monica Johansson, Giovanni Marongiu, Salvatore Sberna, Ferdinando Tupone e Alberto Valenti, che da differenti prospettive disciplinari hanno contribuito con i loro appunti e il loro ingegno a far maturare e a migliorare questo lavoro.

A Franco Piretta va il mio più sincero ringraziamento per il suo sostegno nell'organizzazione delle interviste per il caso della città di Cagliari e per avermi aiutato a risolvere molti problemi altrimenti insuperabili.

L'autore si assume la piena responsabilità dello sforzo di ricerca qui presentato, così come degli eventuali errori e omissioni ivi contenuti. Ma se qualche risultato è stato raggiunto, lo si deve alla professionalità, alla sensibilità, e alla fiducia concessami da coloro i quali, sul versante istituzionale, hanno reso possibile la raccolta dei dati, dei documenti e delle informazioni necessarie alla sua stesura. Sono dunque riconoscente al Dott. Emanuele Marotta, Dirigente Generale della Polizia di Stato, già Direttore della Scuola di Perfezionamento delle Cinque Forze di Polizia e Vice Direttore dell'Ufficio Europeo di Polizia (EUROPOL), al Prefetto Bruno Frattasi, Di-

rettore dell'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari, ex Direttore dell'Ufficio Coordinamento e Pianificazione delle Forze di Polizia presso il Ministero degli Interni, al suo Capo segreteria Capitano Daniele Campo, e alla Dott.ssa Maria Luisa Coniglione, Responsabile del Servizio I presso il medesimo Ufficio. Non posso altresì dimenticare l'indispensabile aiuto in questo senso prestatomi dalla Dott.ssa Rossella Selmini, già Dirigente del Servizio Promozione e Sviluppo delle Politiche per la Sicurezza e Polizia Locale presso la Regione Emilia-Romagna, e dal Dott. Gian Guido Nobili, Responsabile per l'Area Ricerca e Progettazione. Presso di loro ho sempre trovato ascolto e amicizia, oltre che un vivo spirito di collaborazione. Al Dott. Stefano Padovano, Responsabile del Coordinamento dell'Osservatorio sulla Sicurezza e la Qualità della Vita dei Cittadini per la Regione Liguria, va infine la mia gratitudine per il supporto fornitomi.

La pubblicazione dell'opera è stata resa possibile anche grazie al contributo del Premio in memoria di "Luca Massari" (prima edizione), concessi dal Comune di Milano nell'anno 2011 per la migliore tesi di dottorato sulla "sicurezza delle metropoli" (2006-2011), in virtù del giudizio di una commissione presieduta dalla Prof.ssa Serena Vicari Haddock. Le sue parole, oltre a quelle pronunciate durante la cerimonia di premiazione dal Sindaco Giuliano Pisapia, dall'Assessore Cristina Tajani, ma soprattutto da Marco Massari, fratello di Luca, sono servite da stimolo morale e da incoraggiamento intellettuale per proseguire nel mio lavoro, fino ad arrivare alla sua pubblicazione. Nella speranza che possa servire davvero, citando l'Assessore Tajani, "ad aiutare le amministrazioni a comprendere e prevenire episodi di violenza che rendono difficile la convivenza". Questo libro è quindi dedicato alla Famiglia Massari, e a tutti coloro i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, sono quotidianamente impegnati nel garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, e una pacifica convivenza nei diritti.

Introduzione. Sicurezza, governo della città e qualità delle democrazie

di *Mauro Tebaldi*

Perché il tema della sicurezza è oggi così rilevante nello sviluppo delle democrazie contemporanee? E perché assume particolare salienza in ambito cittadino? Quali sono, inoltre, le modalità ricorrenti e le regolarità osservabili delle decisioni sulla sicurezza nelle città italiane? Si tratta di tre interrogativi che hanno suscitato grande interesse nel dibattito pubblico del nostro Paese, in particolare negli ultimi due decenni. Essi costituiscono altresì le domande attorno alle quali si articola il libro di Marco Calaresu, frutto di un'accurata comparazione diacronica, condotta con rigore metodologico e sostanziata da ricchezza di dati.

Sulla politica di sicurezza urbana molto è stato scritto, da più angolazioni; pochi hanno tuttavia provato, come fa Calaresu, a cimentarsi con questo problema di ricerca da diverse prospettive, nell'intento di saldarle fra loro, entro uno schema teorico unitario ancorato all'analisi delle politiche pubbliche.

L'intento trae origine da una questione che proveremo qui a trattare nei suoi snodi teorici e concettuali fondamentali e che riguarda, in estrema sintesi, il ruolo della sicurezza e dell'ordine civile nei regimi democratici, a tutti i livelli di governo.

Vale innanzitutto premettere che la democrazia è un regime politico complesso: esso presenta tre facce complementari, sebbene analiticamente distinte, dal cui combinarsi dipende il suo concreto funzionamento. La prima faccia è quella che configura la struttura e i processi della rappresentanza politica e delle funzioni di governo: in una parola le caratteristiche della *politics* democratica. La seconda faccia identifica strutture e processi delle decisioni pubbliche, vale a dire le modalità con cui sono formulate e implementate le *policies* democratiche. Entrambe interagiscono con una terza dimensione, quella della *polity*, inerente le sfere di sovranità e autonomia territoriale sia del governo centrale, sia dei segmenti istituzionali periferici che compongono la comunità politica democratica.

Nelle prossime pagine esploreremo i nessi logici che collegano la *poli-cy* della sicurezza agli altri fattori della democrazia, tanto a livello di *poli-tics*, quanto a livello di *polity*, cercando di illustrare come il libro qui presentato affronti questo tema in ordine a una sua rilettura complessiva, legata allo sviluppo del fenomeno nel contesto italiano.

Sicurezza e *rule of law* nella *politics* democratica

La sicurezza in democrazia, così come per gli altri regimi politici, è una delle condizioni essenziali, diremmo un prerequisito, per la vigenza di tutte le altre. Sulla sicurezza collettiva e sull'ordine civile si fonda infatti l'ideale contratto sociale che lega fra loro i membri della comunità, attorno a un potere di governo capace di garantire la convivenza pacifica. Anche le democrazie, dunque, al pari di qualsiasi altro regime, per poter funzionare necessitano di regole, strutture e apparati posti a presidiare la salvaguardia di un bene sociale con una simile valenza politica e civile. Il fenomeno sicurezza richiama imprescindibilmente, fra le funzioni essenziali dei detentori della forza legittima, la dissuasione e repressione della criminalità, che in democrazia si esercita all'interno di un quadro di *rule of law*.

A questo proposito, sulla base della letteratura più accreditata, si può affermare che la *rule of law*, nel suo significato più ampio¹, preveda la sicurezza come uno dei suoi requisiti di base. Si tratta, tuttavia, di un requisito che assume valore, nelle democrazie, allorché viene corredato da alcuni elementi che attengono principalmente, sia alla correlazione tra azione preventiva/repressiva della criminalità ed efficacia delle strutture e delle sanzioni poste a contrasto dell'illegalità, sia ad altre condizioni, che possono essere ben individuate a partire dalla definizione di *rule of law* proposta da Morlino (2003, 232-233). Egli puntualizza che il concetto di *rule of law* non può essere limitato alla "vigenza di un qualsiasi sistema legale". Ben pochi dubitano infatti che "il principio della superiorità della legge [...], una qualche, anche limitata, capacità di far rispettare le leggi da parte delle autorità preposte a farlo, le caratteristiche di non retroattività, pubblicità, generalità, stabilità, chiarezza sono elementi minimi per l'esistenza di qualsiasi ordine civile".

Secondo la definizione che egli formula, per parlare di sicurezza in un quadro di *rule of law* efficace ed effettiva, non può neppure bastare un ge-

¹ Sui problemi di definizione del concetto di *rule of law* si veda il volume di Morlino e Magen (2008).

nerico riferimento a un grado accettabile di criminalità², poiché tale risultato deve essere coniugato alle organizzazioni e ai processi con cui esso viene ottenuto, ovvero all'azione concomitante di forze di polizia e di apparati giudiziari e carcerari efficienti e rispettosi delle garanzie civili. Tutti questi aspetti costituiscono l'insieme di regole, procedure, organi e apparati istituzionalizzati attorno ai quali si conforma il sistema penale degli stati nazionali. Grazie al sistema penale, la *rule of law* democratica presiede, a livello di *politics* nazionale, ai fondamentali compiti di repressione e dissuasione della criminalità.

Le *policies* della sicurezza e gli altri fattori della *politics* democratica

In tema di dissuasione e prevenzione della criminalità, tuttavia, il solo accenno al sistema penale della *rule of law* non esaurisce il campo d'azione delle istituzioni democratiche. Accanto a ciò vanno menzionati almeno tre settori di intervento pubblico, ciascuno contrassegnato da specifiche politiche pubbliche, attori e modalità di decisione: il settore della prevenzione precoce, mirante a intervenire sulle agenzie di socializzazione più influenti nell'età giovanile, quali la famiglia e la scuola; l'ambito della prevenzione sociale, volta a controllare quei fattori ambientali (qualità della vita sociale, degrado urbano, povertà, atomizzazione sociale) capaci di incentivare le attività criminali; il campo della prevenzione situazionale, finalizzato a contenere le minacce alla sicurezza individuale mediante forme e strumenti dissuasivi (sistemi di sorveglianza, di allarme e di controllo formale e informale) in grado di accrescere le difficoltà e i rischi delle pratiche delittuose, oltre a diminuirne il rendimento (Barbagli e Gatti 2005).

Dire, dunque, che la sicurezza attiene al grado di effettività della *rule of law*, significa osservare solo uno dei veicoli attraverso i quali essa si manifesta. Più in generale, infatti, una parte consistente delle politiche di sicurezza rientrano non tanto fra le misure procedurali, organizzative e regolamentari volte alla repressione del crimine, quanto alla messa a punto di strumenti e strategie pubbliche finalizzati alla sua prevenzione.

Questo complesso insieme di problemi e decisioni costituisce il campo di analisi delle politiche pubbliche di sicurezza e si interseca inesorabilmente con i fattori della *politics* democratica che la caratterizza.

² Morlino (2003, 232-233) parla, più precisamente, di "assenza, anche a livello locale, di aree dominate da organizzazioni criminali".

no lungo il versante *input*: nel corso dei processi di formazione del consenso e di competizione per il voto popolare. Vista da questo versante, la sicurezza può essere derubricata come una delle questioni fondamentali attorno a cui, dagli anni Novanta in poi, ruotano nel nostro Paese sia i programmi elettorali dei partiti politici, sia le loro strategie competitive, posto che, come emerge dallo studio condotto da Calaresu, in quello stesso periodo si accresce esponenzialmente, in Italia, la salienza di questo tema, tanto all'interno della società (nei termini più o meno genuini della "sicurezza percepita"), quanto nell'agenda politica dei decisori nazionali e locali.

Accountability, responsiveness e sicurezza

Come è noto, in epoca contemporanea la democrazia ha assunto un carattere prevalentemente rappresentativo. Così intesa, essa si configura come il regime della responsabilità (*accountability*) per il tramite della capacità di risposta ai problemi sociali (*responsiveness*). Le principali teorie della liberal-democrazia fondano il buon funzionamento del meccanismo rappresentativo proprio sui legami fra *accountability* e *responsiveness*.

La democrazia, in senso procedurale, è un metodo per decidere su problemi collettivi. Si tratta, tuttavia, di un metodo che, per operare in piena effettività, deve sottostare a precisi requisiti normativi e funzionali: le regole che rendono tollerabile e socialmente accettabile la delega di potere dai molti ai pochi, in base a un formale mandato di rappresentanza. I rappresentanti, per potersi definire tali e per esercitare i relativi poteri decisionali, devono dunque risultare vincitori di una competizione istituzionalizzata che seleziona i concorrenti, traducendo in seggi parlamentari e/o cariche di governo il voto dei rappresentati.

Il concetto di responsabilità (*accountability*), è l'autentica "cinghia di trasmissione" tra la volontà popolare espressa dalla competizione democratica e il livello di rispondenza delle decisioni governative. I vincitori della contesa democratica non possono infatti esercitare il loro potere di governo senza curarsi delle promesse fatte per ottenere quei voti e delle aspettative di chi li ha espressi nel veder concretizzate tali promesse in politiche di governo. Questo non tanto per un fatto contingente, il voto da conquistare *hic et nunc*, quanto piuttosto per un'aspettativa che riguarda il futuro: la legittima aspettativa, cioè, del rappresentante eletto di vedere confermata la sua elezione nelle successive tornate elettorali, a ogni scadenza del mandato. Come ha correttamente evidenziato Sartori (1987), la teoria competitiva

della democrazia diviene un potente strumento di corresponsione fra elettori ed eletti, quando si concepiscono questi ultimi, gli *incumbents*, nella loro veste di eligendi; quando cioè si innesta, fra le regole osservate dai concorrenti, la responsabilità nei confronti dell'elettore, sulla base del meccanismo delle reazioni previste. Gli sfidanti, a loro volta, saranno contagiati da questa modalità di intendere il rapporto con gli elettori, poiché per essere i credibili vincitori nelle competizioni future dovranno necessariamente promettere politiche, oltrech  gradite alla maggioranza, concretamente realizzabili ed effettivamente valutabili.

Non deve dunque sorprendere che nel rapporto fra i partiti (*office seekers*) e gli elettori (*policy seekers*), una componente fondamentale sia costituita dalla ricerca continua di tematiche attrattive, sia in termini di offerta che di domanda politica. Gli ultimi decenni hanno dimostrato quanto sia divenuto rilevante il tema della sicurezza nella dinamica del consenso, tanto da assicurare, in determinati momenti della vita politica delle democrazie contemporanee, a tema guida del dibattito pubblico, prima ancora delle campagne elettorali, a tutti i livelli di governo. Nel caso italiano, come ben evidenzia il libro di Calaresu nella sua ricostruzione generale, obiettivi ambiziosi quali la lotta alla criminalit  organizzata e la garanzia di maggior sicurezza ai cittadini si sono saldati a questioni di carattere sociale legate soprattutto alla pressione e alle paure diffuse dei fenomeni migratori, costituendo un "impasto programmatico" sul quale si sono concentrate le promesse, le ricette e le sfide di entrambi i poli politico-partitici.

Partecipazione e sicurezza

Osservando la funzionalit  del circuito rappresentativo, pochi dubitano circa la necessaria presenza di un certo grado di partecipazione, se e quando i cittadini ne abbiano l'opportunit , per un buon funzionamento democratico, ovvero per esprimere dissenso o consenso circa i decisori e le decisioni in gioco. Tale affermazione, apparentemente scontata, alimenta tuttavia alcuni dilemmi di natura teorica e metodologica. Posto, infatti che le moderne democrazie hanno eminente carattere *rappresentativo*, laddove una parte rilevante delle decisioni pubbliche vengono prese da agenti eletti dal popolo e da esso delegati a governare,   per  altrettanto vero che le diverse teorie empiriche della democrazia non possono eludere l'esistenza di un certo grado di tensione tra il concetto di rappresentanza e quello di partecipazione. A chi enfatizza la netta prevalenza dal primo nell'evoluzione concreta degli attuali regimi democratici, si contrappongono coloro che, pur

non disconoscendo la crucialità del fenomeno rappresentativo, sottolineano la necessità di migliorare il funzionamento delle democrazie incrementando le opportunità di partecipazione politica istituzionalizzata *al di fuori* dei classici canali della rappresentanza: sia per conferire maggiore legittimità ai rappresentanti, sia per sostenerli nella loro funzione decisionale, sia ancora per coinvolgere i *decision-takers* nelle fasi di elaborazione dell'agenda politica e di implementazione delle decisioni pubbliche. Ciò pare particolarmente rilevante quando si pone l'attenzione su decisioni complesse e controverse come quelle inerenti la sicurezza e l'ordine pubblico, i cui esiti vengono avvertiti in modo sommamente urgente (e spesso distorto) dall'opinione pubblica e dalla cittadinanza organizzata, al punto da chiedere, talvolta, istanze di autotutela della sicurezza a livello territoriale.

Per questo motivo da parte di chi si occupa oggi di politica, tanto a livello professionale-amministrativo quanto sotto l'aspetto scientifico-esplicativo, ha assunto crescente rilievo capire *come, perché e in quale misura* l'innesto di nuovi strumenti partecipativi accanto al principio della delega e della rappresentanza possa migliorare la qualità della democrazia in ordine alla produzione di *policies* efficaci ed eque. In particolare, il dibattito interdisciplinare ha fatto emergere tre forme alternative di partecipazione, potenzialmente capaci di sottrarre il processo politico democratico dagli effetti negativi prodotti tanto dall'apatia generalizzata, quanto dal progressivo affermarsi della sindrome NIMBY. Ci riferiamo alla partecipazione diretta nell'ambito dei meccanismi di *democrazia deliberativa*; alla partecipazione mediata dai gruppi nei processi di *democrazia negoziale*; alla partecipazione selettiva di gruppi e istituzioni presso tavoli decisionali regolati da strumenti pattizi e contrattuali.

Queste ultime considerazioni, quando riferite al tema della sicurezza, assumono un rilievo particolare. Una consolidata tradizione di pensiero risalente alla teoria weberiana dello Stato indica l'ordine civile come un obiettivo fondamentale delle moderne organizzazioni statuali, intese nella loro configurazione verticistica e accentrata; essendo, dunque, un obiettivo derivato dalla centralizzazione del potere politico, esso tenderebbe a riguardare, nei regimi democratici, l'interazione istituzionalizzata fra governi centrali, agenzie burocratiche, organi giudiziari e di polizia, assemblee rappresentative.

È vero tuttavia che le vicende degli ultimi due-tre decenni delle democrazie europeo-occidentali hanno mostrato quanto sia rilevante, tanto per le decisioni *sulla* sicurezza, quanto per la gestione *della* sicurezza, tenere in debito conto le nuove forme partecipative di tipo pattizio e contrattuale che ne ridefiniscono sostanzialmente forme e procedure, al punto da delegare ai

poteri locali importanti funzioni di controllo e prevenzione della criminalità. Proprio su questo punto il libro di Calaresu concentra la propria indagine empirica, con un raffinato impiego di tecniche di ricerca sia quantitative che qualitative, al fine di spiegare l'evoluzione dei "patti per la sicurezza" nel contesto italiano e di abbozzare alcune considerazioni di carattere preliminare circa la loro valutazione.

Sottolineiamo il riferimento alle forme e alle procedure poiché, è bene dirlo, l'indagine condotta da Calaresu sui "patti per la sicurezza", riguarda correttamente il profilo della loro istituzionalizzazione, visto che qualunque tipo di giudizio circa l'impatto complessivo della *policy* pare prematuro, alla luce della sua recente introduzione e della conseguente impossibilità di valutarne appieno gli effetti.

Si tratta, evidentemente, di questioni che correlano fra loro un numero cospicuo di variabili, la cui risoluzione, tuttavia, non può prescindere da un'adeguata configurazione delle coordinate territoriali che imbrigliano i comportamenti partecipativi di soggetti e istituzioni locali, delimitando quello che possiamo definire, per la sua poliedricità e per lo spettro composto dei suoi elementi empiricamente osservabili, il "prisma spaziale" delle politiche di sicurezza.

Sul piano teorico tale connessione alimenta alcune domande di ricerca, che vengono ben esplicitate dal lavoro di Marco Calaresu, e che possiamo sintetizzare così: come e quanto concorre la variabile territoriale a delineare gli aspetti salienti della partecipazione istituzionalizzata di gruppi e autorità locali alle politiche di sicurezza? Quanto contano i vincoli e le opportunità legati al territorio cittadino per sancire, legittimare e irrobustire tali spazi partecipativi? Quale relazione intercorre, infine, fra le logiche contrattuali centro-periferia e la qualità formale delle decisioni emesse quando la posta in gioco è un bene pubblico che qualifica in modo particolare l'interazione fra individuo e territorio, vale a dire la sicurezza dello spazio fisico in cui viviamo?

Polity, cittadinanza e sicurezza in democrazia

Prima di procedere oltre, conviene mettere a fuoco alcuni capisaldi teorici e concettuali mediante i quali viene generalmente spiegato il grado di interazione e reciproca influenza fra la dimensione dello spazio fisico (quella che abbiamo previamente definito dimensione di *polity*) e la dimensione partecipativa dei processi politici democratici che conducono a decisioni vincolanti sulla sicurezza individuale e collettiva.

L'intreccio di questi fattori fa capo a un problema complesso, che ha attratto, fin dall'epoca classica, i principali autori del pensiero politico, e che continua tutt'oggi a interessare, aprendo molteplici aree di interazione e contaminazione, tanto le scienze sociali quanto le scienze territoriali.

Sia che lo si declini come *governo del popolo*, sia che lo si legga in termini di *governo per il popolo*, il concetto di democrazia rappresentativa, concepito nella classica accezione liberal-elettorale, sembra giustificare la partecipazione individuale nella gestione della cosa pubblica a partire da una sua chiara delimitazione territoriale. Il concetto di cittadinanza non si può infatti esprimere senza un riferimento a un territorio di appartenenza, a una specifica *polity* democratica, a uno spazio fisico, oltreché politico, che confina l'esercizio dei diritti di partecipazione. Per Aristotele questo spazio è la *polis*, la città, da cui il concetto stesso di cittadinanza; in epoca moderna, la *polity* democratica è coincisa con lo stato nazionale e con le sue articolazioni territoriali interne, per quanto attualmente si vadano sviluppando nuove forme di cittadinanza che fanno capo a caratteri territoriali di natura sovranazionale (su tutte, l'Unione Europea).

È vero tuttavia che la semplice giustapposizione fra diritti di partecipazione e diritti di cittadinanza territoriale non esaurisce la complessità dell'agire democratico, e soprattutto non riesce a far piena luce sul prisma spaziale della democrazia, laddove in particolare si osservano, dal basso, comportamenti partecipativi di individui che operano entro determinate aree territoriali (in particolare, all'interno della dimensione urbana), anche se non sono organicamente e legalmente provvisti dello *status* di cittadini di quello specifico territorio. Proprio partendo da questa considerazione, le forme partecipative a più alto tasso di inclusività, abbandonando il termine *cittadino* in favore di quello di *stakeholder*, riescono ad abbracciare chiunque abbia un interesse in gioco, vale a dire tutti coloro i quali dipendono dalle politiche che insistono su un territorio, pur non essendone cittadini. Osservati da questa prospettiva *bottom-up*, esprimono potenzialità partecipative anche quegli individui che vivono il territorio senza risiedervi, o senza possedere la cittadinanza legale. Rientrano nel primo caso sia i *pendolari*, che lavorano nella città benché non vi risiedano, sia i *city users*, che non lavorano né risiedono entro i confini urbani, ma che si servono della città per il consumo culturale, economico e sociale, sia, infine, i *migranti*. Tutte queste categorie sono fortemente influenzate dalle scelte compiute a livello locale per una molteplicità di politiche pubbliche, di cui le politiche per la sicurezza e l'ordine pubblico costituiscono uno dei cardini. Si tratta, insomma, di *stakeholders* che, attraverso forme partecipative capaci di includerne la *voice*, mirano a riequilibrare la loro posizione rispetto alle categorie av-

vantaggiate delle metropoli di terza generazione: gli *abitanti-cittadini*, che hanno accesso in quanto tali ai molteplici circuiti elettorali di diverso livello territoriale, e i *metropolitan businessmen*, che in virtù di risorse proprie possono influire sulle politiche urbane mediante l'attività di *lobbying* oppure attraverso il loro coinvolgimento nelle arene concertative locali.

Se l'interazione istituzionalizzata fra attori centrali e attori periferici nei "patti per la sicurezza" possono essere considerati "antidoti partecipativi" al diffuso malessere che affligge gran parte delle poliarchie mature, quali sono i legami intercorrenti tra la struttura territoriale dei regimi democratici, i nuovi problemi della partecipazione politica metropolitana e il miglioramento della *governance* democratica della sicurezza in città portato dai nuovi strumenti concertativi? Posto che una *democrazia di qualità* non può esimersi dall'assicurare che tutti i consociati siano *nei fatti* resi capaci di usare i diritti di partecipazione e di contestazione con analoga possibilità di influire sulle decisioni pubbliche, è vero che le nuove forme partecipative, proprio perché tendono a sganciare la partecipazione dalla cittadinanza, per connetterla ad altri aspetti della territorialità, costituiscono un'effettiva opportunità di uguaglianza su decisioni così rilevanti, come quelle relative a sicurezza e ordine pubblico? E quanto possono incidere sui livelli di affezione, di lealtà e di fiducia interiorizzate dai cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche? Esse non rischiano di riprodurre, e anzi incrementare, le sperequazioni sociali, incidendo così negativamente sui tassi di fiducia verso la democrazia?

E ancora, che influenza possono esercitare gli strumenti pattizi nel migliorare la condizione di sicurezza avvertita dalla cittadinanza, senza nel contempo depotenziare le effettive capacità decisionali di contrasto della criminalità? Quando parliamo di politiche di sicurezza, ci stiamo insomma dirigendo verso un epocale mutamento qualitativo in termini di maggiore efficienza ed equità democratica, o ci inoltriamo piuttosto lungo un sentiero incerto, con il progressivo indebolimento delle istituzioni del governo centrale, l'avvento di nuove forme di conflitto centro-periferia, l'ascesa di meccanismi istituzionalizzati che, sotto mentite spoglie, rendono pervasivo, iniquo e intollerabile il controllo sociale?

La *polity* democratica e le *policies* della sicurezza: nuove etichette per vecchie soluzioni?

Posto che la relazione fra individuo, democrazia, partecipazione e territorio tenda a estrinsecarsi, quantomeno a livello teorico, sui diversi piani