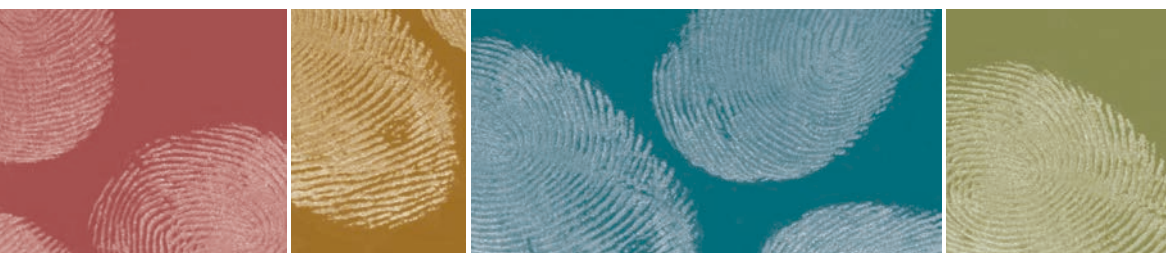




Giorgio Pighi

**LA SICUREZZA  
URBANA  
INDIVISIBILE**

**Le politiche locali  
di prevenzione integrata**



Criminologia  
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](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Giorgio Pighi

**LA SICUREZZA  
URBANA  
INDIVISIBILE**

**Le politiche locali  
di prevenzione integrata**

Criminologia

FRANCOANGELI

Copyright © 2014 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](http://www.francoangeli.it).*

*Al termine dell'impegno come Sindaco di Modena (2004-2014)  
dedico questo volume a tutti i Sindaci.*

*Ci siamo chiesti cosa fare per prevenire  
le situazioni che rendono ostili le città,  
ed abbiamo guardato in modo nuovo alla sicurezza urbana.*

*L'abbiamo presa in considerazione  
non soltanto come rimozione del degrado e dei fenomeni critici,  
ma come condizione favorevole e diffusa della società,  
da costruire a misura della comunità locale e  
da rafforzare con la socialità solidale fra le persone.*





# Indice

<b>1. Sicurezza e controllo sociale nella dimensione locale</b>	pag.	15
1.1. Sicurezza urbana, controllo sociale e convivenza	»	15
1.1.1. Considerazioni preliminari	»	15
1.1.2. Rischio indivisibile e controllo sociale integrato	»	17
1.2. Sicurezza urbana e “resilienza” della società	»	19
1.3. Realizzare sicurezza garantendo uguaglianza e giustizia	»	22
1.3.1. La sicurezza come condizione diffusa	»	22
1.3.2. Contrastare insicurezza e disuguaglianze	»	24
1.4. La dimensione locale del controllo sociale	»	28
1.4.1. Monopolio statale della sicurezza pubblica e politiche locali	»	28
1.4.2. Politiche di sicurezza ed illecito amministrativo	»	30
1.5. Sicurezza urbana, politiche integrate, principio di sussidiarietà	»	33
1.6. Norme giuridiche, norme consuetudinarie, costume sociale	»	35
1.6.1. La riserva di legge relativa negli interventi e divieti per la sicurezza	»	35
1.6.2. Le regole sociali informali nelle politiche di sicurezza	»	37
1.7. La sicurezza urbana tra politiche, regole sociali e divieti	»	41
1.8. Sicurezza indivisibile e leggi sulla prevenzione integrata	»	43
1.9. Limiti costituzionali ai “divieti locali” e valore delle regole sociali	»	45
1.9.1. La legge deve integrare fini, contenuti e modi degli interventi	»	45

1.9.2.	Le distorsioni applicative della sicurezza urbana come mero fine	pag.	46
1.9.3.	Divieti per la sicurezza, specificità locali ed ultima ratio	»	48
1.10.	Regole sociali e comportamenti corretti nello spazio pubblico	»	51
1.10.1.	Eccessi di regolazione e contrasto dei comportamenti indesiderabili	»	51
1.10.2.	Il declino della regolazione convenzionale dei rapporti sociali	»	53
1.11.	Funzione propositiva e regolatrice delle regole sociali	»	56
1.11.1.	Le regole sociali nella prevenzione	»	56
1.11.2.	Conoscenza e rafforzamento delle regole sociali	»	58
1.12.	Regolazione formale ed informale nella convivenza. La depenalizzazione	»	61
1.12.1.	Autoregolazione e regolazione formale della società	»	61
1.12.2.	L'autoregolazione, oltre la depenalizzazione	»	63
1.12.3.	L'autoregolazione come prevenzione generale	»	65
1.13.	Norme giuridiche, regole sociali e buone prassi	»	67
1.13.1.	Il contenimento dei comportamenti indesiderabili	»	67
1.13.2.	Le buone prassi nella prevenzione dell'insicurezza	»	69
1.14.	La necessaria "frammentarietà" del sistema	»	71
1.14.1.	L'uso selettivo delle fattispecie sanzionate	»	71
1.14.2.	Frammentarietà e coerenza del sistema preventivo	»	72
<b>2.</b>	<b>Le politiche di sicurezza urbana tra Stato, Regione e Comune</b>	»	75
2.1.	Sicurezza urbana: il "punto di vista" del governo locale	»	75
2.2.	Superare l'antitesi tra politiche locali e sicurezza	»	78
2.2.1.	La corresponsabilità dei Comuni nella sicurezza urbana	»	78
2.2.2.	Individuare per legge il quadro dei rischi presidiati dai Comuni	»	80
2.3.	"Sicurezza" e "rischio" nel contesto urbano	»	82
2.3.1.	La definizione del rischio in ambito urbano	»	82
2.3.2.	La sicurezza urbana tra le altre sicurezze	»	83
2.4.	Politiche locali di sicurezza, oltre i pragmatismi ed i pregiudizi	»	86

2.4.1.	Sicurezza e comunicazione	pag.	86
2.4.2.	Definire il ruolo dei Comuni per superare le strumentalità	»	87
2.5.	Profilo politico e profilo sociale della sicurezza urbana	»	89
2.5.1.	La sovraesposizione della domanda di sicurezza urbana	»	89
2.5.2.	Frizioni tra politiche di sicurezza e politiche sociali	»	92
2.6.	Il ruolo delle Regioni: allargare l'orizzonte di rimedi e strategie	»	94
2.6.1.	La sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni	»	94
2.6.2.	Le politiche di sicurezza e la Carta europea delle autonomie locali	»	95
2.7.	Integrare la prevenzione dell'insicurezza e la politica criminale	»	99
2.7.1.	I "nodi" non solo italiani per integrare la politica criminale	»	99
2.7.2.	I rapporti fra politiche di sicurezza e <i>welfare state</i>	»	101
2.8.	La sicurezza urbana tra controllo sociale, politiche comunali e cittadinanza attiva	»	106
2.8.1.	La sicurezza urbana non è solo sicurezza pubblica	»	106
2.8.2.	Le condizioni per integrare azioni di diversa natura	»	107
2.9.	Sicurezza pubblica e urbana: la necessaria modifica delle norme	»	109
2.9.1.	Sicurezza urbana e «forme di coordinamento»	»	109
2.9.2.	La sicurezza urbana oltre la «prevenzione e repressione dei reati»	»	111
2.10.	Sicurezza pubblica e urbana: prevenire la rivendicazione diffusa	»	114
2.11.	Sicurezza urbana ed azione amministrativa	»	118
2.12.	Sicurezza e legalità	»	121
2.13.	Costruire il ruolo dei Comuni nella sicurezza urbana integrata	»	124
<b>3.</b>	<b>La dimensione locale della sicurezza urbana tra leggi, politiche e divieti</b>	»	127
3.1.	Sicurezza indivisibile e politiche di prevenzione specifiche ed integrate	»	127

3.2.	In particolare: specificità ed integrazione di «esigenze locali»	pag.	130
3.2.1.	L'eterogeneità delle situazioni locali	»	130
3.2.2.	I due livelli: provvedimenti ordinari ed urgenti	»	131
3.3.	La faticosa nascita di nuove norme sulle politiche locali di sicurezza	»	134
3.3.1.	I Comuni corresponsabili e non supplenti	»	134
3.3.2.	Gli obiettivi specifici dei Comuni	»	135
3.4.	Comandi anziché norme per la sicurezza urbana: le ordinanze ordinarie	»	138
3.5.	La definizione di sicurezza urbana costruita sul contrasto e non su contenuti e politiche	»	140
3.5.1.	Il contrasto non deve depotenziare la prevenzione	»	140
3.5.2.	Correttezza ed uniformità alla base del coordinamento	»	141
3.6.	Il Sindaco “ufficiale di governo” o “rappresentante della comunità”	»	143
3.6.1.	Contrasto o prevenzione. Sicurezza urbana e sicurezza pubblica	»	143
3.6.2.	Sicurezza urbana oltre l'emergenza	»	146
3.7.	Divieti imposti dal Sindaco, sicurezza urbana e Costituzione	»	148
3.7.1.	Sicurezza urbana e Sindaco ufficiale di governo	»	148
3.7.2.	Il fragile legame tra sicurezza urbana e prevenzione generale sociale	»	150
3.8.	I nodi irrisolti della sicurezza urbana	»	151
3.8.1.	Ordinanze, regolamenti e riserva relativa di legge	»	151
3.8.2.	Ordinanze del Sindaco: il decreto ministeriale sui contenuti	»	153
3.8.3.	Il disegno di legge alternativo sulle politiche locali di sicurezza	»	155
3.9.	Sicurezza urbana, sentimento d'insicurezza ed esposizione al rischio	»	158
3.9.1.	L'insicurezza urbana come vissuto	»	158
3.9.2.	La dicotomia tra oggettività e percezione nell'insicurezza	»	159
3.10.	La sicurezza urbana come elemento qualificante dello Stato sociale	»	161
3.10.1.	Sicurezza urbana come protezione e coesione sociale	»	161

3.10.2. Profili sociali e di sicurezza urbana nei fenomeni illegali	pag. 163
3.10.3. Presidiare la trasformazione dei fenomeni illegali	» 165
3.11. Funzioni di polizia, amministrative, di polizia amministrativa	» 167
3.12. Coordinare Stato e Regioni (art. 118 Cost.) tra contrasto e prevenzione	» 169
3.12.1. Le Regioni garantiscono la prevenzione indivisibile	» 169
3.12.2. Le politiche per promuovere il sistema integrato	» 171
3.13. Sicurezza urbana ed insediamenti abusivi	» 176
3.13.1. Un banco di prova: il “censimento” degli insediamenti	» 176
3.13.2. Tra rischio indivisibile, sicurezza pubblica e grave emarginazione	» 179
<b>4. Sicurezza urbana, controllo sociale e prevenzione oltre la dimensione nazionale</b>	» 185
4.1. L'evoluzione del problema della sicurezza urbana nel contesto europeo	» 185
4.2. Comuni, Stato sociale e sicurezza urbana nel contesto europeo	» 189
4.3. Sicurezza urbana: rischio e disvalore in ambito europeo	» 193
4.4. La sicurezza urbana elemento che qualifica lo Stato sociale	» 195
4.5. Prevenzione integrata: panorama europeo e realismo criminologico	» 199
4.5.1. Il dibattito sulla sicurezza urbana nelle Istituzioni europee	» 199
4.5.2. Realismo criminologico e ruolo dei Comuni nella sicurezza urbana	» 202
4.6. I comuni europei tra sicurezza pubblica e politiche locali di sicurezza	» 204
4.7. «Mayor» inglese nella «Community Safety Partnership»	» 208
4.8. «Maire» francese come «pivot de la politique de prévention dans la commune»	» 210
4.9. L'Italia verso una legge sulla sicurezza urbana di stampo europeo	» 215
4.10. Sicurezza urbana e coordinamento nella prospettiva europea	» 217

4.11. La polizia locale nel partenariato di stampo europeo	pag.	219
4.12. L'ordinamento della polizia locale nella prospettiva europea	»	223
<b>5. Le «forme di coordinamento» (art. 118 Cost.). Politiche di sicurezza e partenariato</b>	»	229
5.1. Il “partenariato”, tratto distintivo della prevenzione integrata	»	229
5.1.1. Il partenariato, modello di relazioni del coordinamento	»	229
5.1.2. Partenariato: interventi differenziati e adeguati ad obiettivi comuni	»	231
5.2. Le relazioni locali tra i Comuni ed il sistema della sicurezza pubblica	»	233
5.3. Sistema penale, ultima ratio e politiche di sicurezza urbana	»	236
5.3.1. La priorità per il controllo sociale preventivo	»	236
5.3.2. Il “nodo” della criminalità da strada	»	238
5.4. «Eterogeneità delle situazioni locali» ed appropriatezza delle sanzioni	»	240
5.4.1. L'adattamento locale di disposizioni generali	»	240
5.4.2. Strumenti efficaci per caratterizzare la pena come ultima ratio	»	242
5.5. Politiche integrate di sicurezza e profili critici delle migrazioni	»	246
5.5.1. La prevenzione in rapporto alle migrazioni	»	246
5.5.2. La Direttiva rimpatri: i rapporti fra sicurezza e migrazioni	»	249
5.6. Gli ostacoli al partenariato nella sicurezza urbana	»	254
5.7. I patti sulla sicurezza tra prefetti e sindaci	»	256
5.8. I regolamenti di polizia urbana	»	261
5.9. Cittadinanza attiva per la sicurezza tra partecipazione, volontari e “ronde”	»	265
5.10. Prevenzione e monopolio dello Stato nel contrasto ai fatti criminosi	»	270
5.11. Le forze armate nel controllo del territorio	»	272
<b>6. La sicurezza urbana nella contesa politica</b>	»	279
6.1. Lo scontro politico sui temi della sicurezza	»	279
6.1.1. L'insicurezza, conseguenza di situazioni critiche irrisolte	»	279
6.1.2. L'intramontabile dicotomia fra contrasto e prevenzione	»	281

6.2.	Contrapposizione e consenso nei programmi sulla sicurezza urbana	pag. 283
6.2.1.	L'evoluzione dei modelli contrapposti	» 283
6.2.2.	Crisi del <i>welfare state</i> e tensione politica sulla sicurezza urbana	» 285
6.3.	Il punto di vista della destra	» 288
6.3.1.	La contestata praticabilità di alternative al contrasto	» 288
6.3.2.	I contenuti delle proposte	» 290
6.4.	Il punto di vista della sinistra	» 293
6.4.1.	Controllo sociale sorretto da uguaglianza e solidarietà	» 293
6.4.2.	Politiche integrate che mirano ai vantaggi sociali della sicurezza	» 296
6.5.	Coinvolgimento nella prevenzione integrata di associazioni e volontariato	» 299
6.6.	Sicurezza: "originale" e "copia"	» 301
6.7.	Governo della sicurezza ed elementi di fondo condivisi	» 307
6.8.	Sicurezza urbana e valore "simbolico" della risposta punitiva	» 310
6.9.	Sentimento, allarme sociale, sicurezza percepita nella contesa politica	» 312
6.9.1.	Il vissuto sulla sicurezza nel dibattito pubblico	» 312
6.9.2.	I luoghi del vissuto di insicurezza	» 317
6.9.3.	La sicurezza percepita come argomento politico	» 320
6.9.4.	Sicurezza percepita, disagio urbano, esposizione al rischio	» 323
6.9.5.	Oggettività e soggettività nella sicurezza percepita	» 326
6.10.	La "paura del rischio urbano" nel confronto politico	» 328
6.10.1.	Il senso di paura per le dinamiche della convivenza	» 328
6.10.2.	Le risposte alla "paura del rischio urbano"	» 330





# 1. Sicurezza e controllo sociale nella dimensione locale

## 1.1. Sicurezza urbana, controllo sociale e convivenza

### 1.1.1. Considerazioni preliminari

L'odierna società, impaurita dall'indebolirsi simultaneo dei diritti individuali e del benessere diffuso, vive il problema della *sicurezza urbana* con *apprensione e grande preoccupazione* e, soprattutto nelle città medie e grandi, rivendica la tutela dai rischi che da essa derivano con modalità molto connotate da *localismo*, drammatizzate dalle *cronache* e strumentalizzate dal *confronto politico*.

Nello scontro fra chi enfatizza il problema e chi lo minimizza, gli Stati europei moltiplicano le iniziative per assumerlo in modo impegnativo, sollecitati dalla Commissione<sup>1</sup> e consapevoli che ottanta cittadini su cento dell'Unione vivono nelle zone urbane “*dove si riscontra la più alta concentrazione di problemi dovuti ai mutamenti economici, sociali e demografici*”.

In questo scenario i *territori* sono chiamati a favorire lo *sviluppo sostenibile* ed a costruire “*strategie di innovazione urbana, concentrate in particolare sull'adozione di migliori sistemi di gestione urbana, tra i quali: servizi autogestiti dalle associazioni; elaborazione di nuove strategie in materia di rafforzamento della capacità d'agire e partecipazione dei cittadini; strategie plurisetoriali per la sicurezza urbana; programmi integrati di riqualificazione urbana*”.

Favorire lo sviluppo sostenibile significa valorizzare la *città* come un *bene comune* e predisporre strumenti capaci di intervenire per caratterizzare

1. Si veda: Unione europea, Comunicazione 28.10.1998 Com (1998), *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*, in <http://ec.europa.eu>, 8.

il legame sociale secondo modelli di vita e di convivenza più adatti ai nuovi “tempi” della produzione economica ed all’intensa mobilità delle persone.

La *sostenibilità della città-bene comune* non è raggiungibile affrontando la *trasformazione sociale* ed i *rischi* guardandoli come mere *devianze* da correggere, addossando la responsabilità dei problemi di sicurezza a persone o gruppi, in quanto rilevano tre distinti profili sui quali intervenire: i *fenomeni oggettivi* e cioè le situazioni ed i comportamenti che producono insicurezza, i *problemi socio-relazionali* che caratterizzano le situazioni insicure e, non ultimi, i *sentimenti* che maturano nelle persone e si diffondono nella società.

Nel confronto politico è presente un ampio ventaglio di posizioni che assumono la *sicurezza urbana* come problema importante, ma l’approccio dei molteplici orientamenti che pure la considerano tratto distintivo di buona qualità della vita sociale, lascia perplessi sull’effettiva presa in carico quando le ricadute sul consenso sono molto enfatizzate.

Quando *sicurezza pubblica e qualità della vita sociale ed individuale* non sono fra loro in equilibrio è necessario verificare cosa si sia incrinato nel controllo sociale e nella prevenzione dei rischi che sono fra loro *indivisibili* nel senso che non sarà mai efficace l’azione che interviene solo su certi aspetti del problema o che, per risolverlo, coinvolge solo alcuni o uno solo degli “attori”. Sicurezza, qualità della vita ed interventi per ricrearle, sono efficaci, carenti ovvero mancanti *nel loro insieme*.

Ogni rischio coinvolge più funzioni attorno alle quali è organizzato il sistema di prevenzione e quando, come nel nostro caso, è *indivisibile* il suo controllo dipende dalla capacità di governare unitariamente molti strumenti ed interventi di differenti soggetti istituzionali e settori pubblici, le politiche a prevalenza sociale o economica sino ai rapporti internazionali, ben sapendo che ogni contributo è necessario anche se non tutti sono di pari rilievo e se alcuni “attori” sono refrattari a “fare sistema”. Il rischio *indivisibile* per la sicurezza urbana è *particolarmente eterogeneo* e la prevenzione delle sue cause e dei suoi effetti può realizzarsi soltanto nel *coordinamento*.

Le caratteristiche del rischio rimandano alle funzioni di diversi soggetti ma suscitano, nelle comunità, interrogativi di fondo di respiro locale che raggiungono ben presto il Comune, come organizzazione sociale più prossima: «*Est-ce le maire ou l’État qui doit protéger les citoyens?*», oppure «*Qu’est-ce que le maire peut faire pour les citoyens?*»<sup>2</sup>.

Quando il superamento delle difficoltà ed il bisogno di sicurezza si fanno impellenti i Comuni assumono l’iniziativa, i loro Sindaci rivendicano maggiori responsabilità ed un ruolo-chiave per fare fronte al problema e

2. Si veda, ad esempio, *Qu’est-ce que le maire peut faire pour les citoyens?*, in *Politique.org Le site de la Politique Française*.

danno vita ad iniziative non solo per migliorare la situazione, ma per conoscerla meglio attraverso osservatori locali su delinquenza e degrado, sondaggi, contributi di esperti, ecc. Tutto questo si accompagna all'indebolirsi della certezza di fondo che pone l'autorità dello Stato a fondamento della sicurezza pubblica, porta ad improvvisazioni e pone interrogativi sul *fondamento della società sicura* e sui compiti di ogni soggetto – a partire dai Comuni e dagli stessi cittadini – e sui *rapporti tra prevenzione e contrasto nelle politiche di sicurezza*, tra *insicurezza e sentimento d'insicurezza*, tra *politiche sociali, organizzazione sociale ed azione di contenimento*, ecc.

### 1.1.2. *Rischio indivisibile e controllo sociale integrato*

La sicurezza urbana esprime il bisogno di contrastare un rischio *indivisibile* ma tutti gli interventi, compresi quelli orientati alla prevenzione, comportano che sia attribuito allo Stato un ruolo fondamentale. Lo stesso impianto della sicurezza pubblica si regge su interventi *frazionati* fra il centro e le funzioni decentrate e su interventi insostituibili di altri soggetti con la conseguenza che, quando manca la sinergia, insorgono conflitti controproducenti perché troppo spesso gli “attori” non comunicano tra loro e non si coordinano in modo adeguato.

Le ricostruzioni più rigorose e consapevoli della tormentata evoluzione del problema, nell'ottica della tutela di un bene comune, incalzano per innovare il *sistema* e gli *interventi* assecondando *tre tendenze*: il *controllo sociale integrato* per coordinare tra loro le funzioni dello Stato e di altri soggetti volte ad ottenere il rispetto delle norme e ad assecondare le aspettative della comunità su modelli condivisi di convivenza; la valorizzazione del *governo locale*, sospinto dalle esigenze delle comunità a ricercare e spesso a rivendicare rapporti più strutturati con gli organismi statali e, infine, la valorizzazione, senza ambiguità, della tensione delle persone ad essere adeguatamente coinvolte nella *cittadinanza attiva*.

Il sistema statale, davanti al controllo sociale meno intenso ed al vacillare di benessere diffuso e prevenzione del rischio, vede indebolirsi i diritti fondamentali di natura individuale e sociale. La minore forza del sistema si riverbera sulla sicurezza pubblica che ha sempre potuto beneficiare dei benefici della coesione sociale e di tutte le politiche che inducono il rispetto diffuso delle regole. Le politiche che fanno capo prevalentemente alle comunità locali, anche per questo, sono ad un bivio.

La prevenzione generale fondata sulla convergenza di contrasto e politiche sociali trova sempre maggiori difficoltà a raggiungere sintesi proficue e questo fa arretrare gli equilibri raggiunti, faticosi ma spesso significativi. L'anello debole è lo *welfare state* come risposta che offre servizi e pre-

stazioni che prevengono le cause sociali dell'insicurezza che diminuiscono progressivamente, mentre tendono a crescere le esigenze. Le innovazioni necessarie, sotto l'incalzare dei problemi, accendono forti scontri sui temi dello stato sociale, fra chi vuole rafforzarlo e chi vuole smantellarlo perché costoso e riempire il vuoto privilegiando il contrasto, i divieti e le sanzioni.

I vecchi ed insostenibili modelli di protezione sociale che portano fuori controllo la spesa pubblica, al pari delle politiche di contrasto simboliche, inutili, spesso incuranti di mostrare il volto imbarazzante di autentiche azioni di contenimento *del disagio e delle difficoltà sociali* diffuse, evidenziano il bisogno di percorsi innovativi che considerino inefficaci gli approcci unilaterali al pari delle risposte parziali.

La Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. 8 novembre 2000, n. 328) si muove in detta direzione e supera l'idea di assistenza come obiettivo dell'intervento sociale e considera il cittadino come soggetto attivo e non mero fruitore. Portatore di diritti, a lui vanno rivolti interventi mirati per rimuovere situazioni di disagio psicologico e sociale e marginalità. Per dare carattere unitario ed integrato ai servizi sociali i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato coordinano ed integrano i servizi sociali con quelli sanitari, dell'istruzione e delle politiche del lavoro e coinvolgono il "Terzo settore" tramite autorizzazioni ed accreditamenti che li rendono partecipi della rete dei servizi sociali territoriali.

La "Carta europea delle autonomie locali"<sup>3</sup> è la base su cui la legge 328/2000 sviluppa le politiche sociali fondate sui principi di *sussidiarietà* come necessità di rispondere localmente ai bisogni delle comunità; di *cooperazione* come capacità degli enti locali di tutelare e promuovere obiettivi e servizi in forma associata e di *auto-organizzazione* intesa come autonomia nello strutturare le scelte amministrative più idonee a svolgere le funzioni. Le indicazioni dell'Ue sottolineano la necessità di un sistema politico-amministrativo che veda tutti gli interventi sociali attenti a favorire la sicurezza urbana ed il controllo sociale attraverso politiche innovative, incisive, effettivamente rispettose della persona e guidate da una spiccata propensione ad integrarsi per favorire buone prassi.

Le istituzioni europee mirano a superare sia il vecchio assistenzialismo, sia le recenti tendenze al controllo sociale dei "giri di vite" e dello "scambio" fra consenso e tranquillità, posizioni lontane ma parimenti contrarie alle politiche locali più attente alla prevenzione, perché presentano l'insicurezza quale *malessere diffuso* da contrastare e *bersaglio* da colpire e ren-

3. Legge 30 dicembre 1989, n. 439 *Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985.*

dere inerte<sup>4</sup> senza prendere atto che occorre prima di tutto *decifrare* ed *affrontare* con adeguate politiche il mutamento che è maturato e costruire le condizioni perché l'insicurezza non si presenti.

## 1.2. Sicurezza urbana e “resilienza” della società

Il controllo sociale attento alla persona umana, alla buona convivenza, alla ricerca di efficacia e basato su norme solide e conoscenze adeguate, valorizza la *resilienza* come caratteristica della società. Si tratta di categoria mutuata dalla scienza dei materiali che ne indica la proprietà di reggere agli urti conservando la struttura caratteristica e di riacquistare la forma originaria in caso di schiacciamenti o deformazioni. Il controllo sociale che porta sicurezza privilegiando il *rigore delle sanzioni* considera invece la deterrenza come sinonimo di efficacia e ritiene l'integrazione delle politiche aleatoria e poco proficua per rafforzare vivibilità, convivenza e sulle relazioni. Oppone perciò alla società resiliente il pessimismo che considera la sicurezza non come *caratteristica delle relazioni* che *previene il degrado della convivenza* e spinge al cambiamento per evitare incertezza, disagio, antisocialità, ma come rigore nel presidio per garantire *assenza di reati e comportamenti indesiderabili*, per definizione estraneo alla *welfare society*<sup>5</sup>.

La prerogativa della società resiliente di sapere ritrovare i propri equilibri mette in luce i limiti del risalente modello di prevenzione incentrato sulle sole *cause sociali ed individuali* che riduce l'insicurezza ad effetto di condizioni economiche e di vita degradate o difficili, derivanti da precarietà, povertà, patologie ed emarginazione. Le posizioni che fanno leva sulle sole cause sociali ed individuali sono alla continua ricerca di equilibrio tra contrasto e prevenzione intesa come trattamento individuale. Portato di culture solidali di umanizzazione e socializzazione, considerano la sicurezza una *condizione della convivenza* ma, anziché perseguire il controllo dei fattori di rischio, pongono rimedio a disagi e degenerazioni. Portare sicurezza urbana favorendo la resilienza della società mette in discussione anche la categoria della *pericolosità sociale* che è tuttora un elemento normativo importante per individuare, persona per persona, chi manifesti un elevato rischio di un futuro antisociale. La sicurezza urbana è infatti, prima di tutto,

4. Si veda Fisù (2008), *Quindici anni di delittuosità e percezione della sicurezza nelle regioni italiane: 1991-2006*. Individua nelle politiche di sicurezza italiane un processo di nuova legittimazione delle politiche dei Sindaci dopo la prima fase che reputa di evidente fallimento: A. Musi (2004), *La stagione dei Sindaci*, Guida, Napoli, 24.

5. Sul punto si veda il § 1.4.