

FABRIZIO BATTISTELLI – LIVIA FAY LUCIANETTI

LA SICUREZZA URBANA TRA POLITICS E POLICY*

SOMMARIO: 1. Sicurezza, un concetto controverso - 2. Sicurezza urbana: la contrastata evoluzione di una politics - 3. Le policy di sicurezza urbana a Roma: un confronto tra le Giunte Veltroni e la Giunta Alemanno - 4. Dalla prevenzione sociale alla assicurazione. Politics e policy della sicurezza a confronto

1. Sicurezza, un concetto controverso

Sulla sicurezza si è molto discusso in questi anni, dentro e fuori i confini del nostro paese. Non si è trattato di una discussione oziosa. In Italia, in Francia, in Gran Bretagna e in altre nazioni europee la sicurezza è uno dei temi su cui si vincono e si perdono le elezioni¹. Avendo ciò un indubbio rilievo, è urgente adottare una prospettiva analitica. A tale scopo proponiamo tre distinzioni, di metodo la prima, di merito le altre due. Innanzitutto dobbiamo distinguere tra la conoscenza in quanto attività propedeutica all'assunzione di decisioni per affrontare i problemi, dalla comunicazione politica in quanto attività di presentazione al pubblico di "soluzioni in cerca di problemi"². Generando risonanze emotive e ispirando dichiarazioni retoriche e campagne di "panico morale" la comunicazione politica è efficace più per gli obiettivi di parte che consegue che per il trattamento dei problemi che solleva.

Volendo sostituire alla retorica l'analisi, bisogna operare una seconda distinzione, questa volta tra la *politics* – come l'insieme costituito dal progetto politico, dai valori che lo ispirano, dal consenso che lo sostiene e dalla strategia che si propone di realizzarlo – e le *policy*, come specifiche applicazioni di settore di quello stesso progetto.

* Nell'ambito di un disegno di ricerca comune, F. Battistelli ha redatto i paragrafi 1 e 2; Livia Fay Lucianetti il paragrafo 3; il paragrafo 4 è stato redatto insieme.

¹ A ciò contribuiscono potentemente i fattori costitutivi del discorso pubblico, prima fra tutti l'azione dei mass media. Indagini congiunte sull'opinione pubblica (Demos) e sul messaggio delle televisioni (Osservatorio di Pavia) mostrano che in Italia l'emergenza criminalità ha toccato l'acme mediatico tra l'autunno 2007 e la primavera 2008, per ridursi una volta conclusa la campagna elettorale. Cfr. I. Diamanti (a cura), *La sicurezza in Italia. Significati, immagine e realtà. Seconda indagine sulla rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, Bologna, Fondazione Unipolis, 2008. Secondo Itanes, invece, l'insicurezza indotta dalla criminalità – pur triplicata tra il 2006 e il 2008 (dal 3,5 al 12,8%) – sarebbe secondaria rispetto all'insicurezza economica e ad altre fonti di preoccupazione. Cfr. N. Cavazza, P. Corbetta, M. Roccato, *Il colore politico dell'insicurezza*, in Itanes, *Il ritorno di Berlusconi. Vincitori e vinti nelle elezioni del 2008*, Bologna, Il Mulino, 2008.

² Cohen, M.D., J.G. March, J.P. Olsen, *Persone, problemi, soluzioni e l'ambiguità dell'attinenza*, tr. it. in S. Zan (a cura), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 318-334

Iniziamo dalla dimensione della *politics* la quale in materia di sicurezza ha un peso decisivo. Delle due funzioni intrinsecamente collegate tra loro – la prevenzione sociale e il contrasto dell’illegalità – che caratterizzano la sicurezza, la prima appare abbastanza pacifica, la seconda si configura come intrinsecamente controversa in quanto affonda le sue radici nel più politico dei terreni: l’uso della forza. A parte un ristretto manipolo di fautori “a prescindere”, la forza viene vista, alla luce tanto del senso comune quanto dell’analisi delle scienze umane (comprendendo in esse sia la sociologia sia il diritto), prevalentemente come una “preoccupazione”, necessaria ma tendenzialmente molesta. Ciò condanna il contrasto dell’illegalità mediante la forza al disinteresse sia dello studioso che dell’uomo della strada, con conseguenze negative sul controllo democratico riguardo alla sua gestione. È così che al weberiano monopolio della violenza legittima da parte dello Stato (uno dei più condivisi principi politico-giuridici della modernità) corrisponde, assai meno condivisibilmente, una produzione “monopolistica” del discorso pubblico sulla sicurezza da parte di coloro che vi sono addetti³.

A questa divisione del lavoro tra addetti e profani, se ne collega un’altra, ancora più influente, di natura ideologica: la tacita convenzione per cui la forza, essendo intrinsecamente di destra, dovrebbe essere lasciata al pensiero e alla pratica della destra. Ciò per una sorta di specializzazione simile a quella che Hegel attribuisce ai due generi, femminile e maschile, in cui è divisa l’umanità: da una parte “le anime belle”, dall’altra “i guerrieri giusti”⁴. In questo quadro il pensiero progressista tende a prediligere per sé determinate aree dello scibile e della prassi quali appunto la prevenzione sociale, l’educazione, la cultura ecc., mentre ne lascia volentieri alla destra altri quali il contrasto della minaccia interna o esterna⁵.

È pertanto evidente che, in materia di sicurezza, il primo dei problemi è il definitivo “sdoganamento” del concetto in entrambe le sue dimensioni, tanto della prevenzione quanto del contrasto. Ciò non incontra ostacoli a livello accademico, dove anche una cultura saldamente strutturata come quella giuridica ha recentemente dato prova di apertura accettando di includere nella propria analisi questo concetto, nell’innovativa versione della “sicurezza urbana”. Ne incontra invece a livello politico, dove la questione è ben altrimenti complessa. Qui il pensiero riformista deve fronteggiare una duplice offensiva: da un lato da parte della destra, che di questo concetto rivendica l’esclusiva; dall’altro da parte della sinistra radicale, che lo giudica estraneo ai valori progressisti.

Non si tratta (soltanto) di polemiche strumentali. È evidente che l’individuazione delle priorità nel perseguimento di questo o quello tra i beni pubblici presenta connotati anche ideologici. Tradizionalmente è stata propria del pensiero progressista la tutela dei diritti sociali, del pensiero liberale la tutela dei diritti civili

³ Cfr. F. Battistelli, *La fabbrica della sicurezza*, Milano, Angeli, 2008.

⁴ J. B. Elshtain, *Donne e guerra*, tr. it. Bologna, Il Mulino, 1991.

⁵ Naturalmente una simile auto-esclusione non è positiva in una società democratica, nella quale tutte le culture politiche dovrebbero esercitare il diritto-dovere di formulare e sostenere attivamente il proprio punto di vista in riferimento a *qualsiasi* tema.

e politici, del pensiero conservatore la tutela del diritto alla sicurezza. Il punto è che una rigida specializzazione come questa, pur fondata su precise circostanze storiche, non è più valida nella società postindustriale. In essa l'inarrestabile dinamica del mercato destruttura le classi, rimescola le appartenenze sociali, ne riallinea gli interessi e i bisogni, per cui non è soltanto sulla base di processi di falsa coscienza che i problemi che un tempo erano propri dei ceti privilegiati oggi diventano problemi propri dei ceti popolari. Qui e adesso emergono con forza nuove sfide, non riducibili alla classica dicotomia destra/sinistra (si pensi per tutti all'ambiente), ovvero assumono una forma e una valenza inedita sfide antiche (come quella di cui ci stiamo occupando); così che ha sempre meno senso, di fronte ad essi, la distinzione aprioristica in *problemi di destra* e *problemi di sinistra*. Semmai, continua ad avere senso sul piano politico la distinzione (talora drastica, talora più sfumata) tra *soluzioni di destra* e *soluzioni di sinistra* ai problemi medesimi. Finita l'epoca in cui era possibile selezionare pregiudizialmente i problemi accogliendone alcuni e respingendone altri, la sfida per il pensiero riformista oggi è la seguente: è possibile dare una risposta progressista a un problema come quello della sicurezza?

Sarebbe un abbaglio continuare a vedere il diritto a questo bene pubblico come una mera tutela, più o meno mascherata, dei privilegi di una élite economico-sociale, in una fase storica come l'attuale in cui l'élite stessa si dota di nuove e sofisticate tutele di natura privata, ben al di là dell'azione di prevenzione sociale e di contrasto dell'illegalità garantita dell'azione dello Stato. Quest'ultima, invece, è decisiva per la stragrande maggioranza della popolazione, la quale dipende dai poteri pubblici (in particolare a livello locale) per la qualità della vita urbana, così come dipende dalla tenuta del welfare e dall'esistenza di un mercato del lavoro non condizionato dallo sfruttamento, dalla corruzione e dalla illegalità per la propria sopravvivenza economica.

Nello stesso tempo, la piena legittimazione del tema della sicurezza e il suo definitivo accoglimento come punto qualificante dell'agenda politica del centrosinistra non devono far dimenticare la natura sistemica della questione sicurezza, costituita da un insieme complesso di aspetti. Anche in questo ambito una prospettiva riformista non può ignorare il divario economico, sociale e culturale che contraddistingue il nostro Paese. Il rischio è la sua definitiva spaccatura in due parti. Da un lato un Nord a un Centro il cui sviluppo economico e il cui tenore di vita permettono l'emersione di bisogni post-materialisti⁶, i quali a loro volta assumono le forme della partecipazione, dell'estetica e dell'autorealizzazione, e quindi reclamano la sicurezza urbana. Dall'altro un Mezzogiorno che, oppresso da deficit strutturali, non riesce a soddisfare nei cittadini i bisogni primari del lavoro e dell'incolumità personale.

Nell'affrontare questi complessi problemi il pensiero progressista continua a disporre, ancora oggi, di qualche strumento interpretativo in più. Ad esempio la consapevolezza della specificità dell'azione pubblica

⁶ R. Inglehart, *La società postmoderna. Mutamento, ideologie e valori in 43 paesi*, tr. it. Roma, Editori Riuniti, 1998.

rispetto a quella privata. È evidente che non esiste, al contrario di quanto vanno promettendo gli “imprenditori morali” che pullulano nell’Italia di oggi, quella che gli americani chiamano la *silver bullet*, la pallottola d’argento in grado di risolvere in un colpo solo i problemi della sicurezza. Anche a tacere delle clamorose strumentalizzazioni politiche, su questo punto emergono alcuni limiti culturali della destra. In particolare l’impazienza con cui essa crede di poter applicare i meccanismi di regolazione del mercato – i cui tempi sono istantanei e la cui logica è binaria (domanda/offerta, profitti/perdite, premi/sanzioni, ecc.) – a un oggetto come la sicurezza, la cui genesi multicausale comporta processi di lunga durata nella sua produzione e la cui natura politica richiederebbe percorsi partecipati per la sua gestione.

Infine la terza distinzione, la quale è piuttosto una specificazione. Rispetto al generale e consolidato concetto di *sicurezza* di cui abbiamo discusso le valenze ideologiche, prende sempre più piede nel discorso pubblico il concetto di *sicurezza urbana*. La prima novità di tale concetto riguarda la sua portata locale. L’attributo “urbana”, infatti, chiama in causa la sede privilegiata della realizzazione della sicurezza (la città) e il ruolo che vi svolgono le istituzioni locali. La seconda, meno scontata, novità è rappresentata dall’ampliamento del suo significato. È così che per “sicurezza” si intende oggi non soltanto uno stato caratterizzato, in negativo, dalla semplice assenza di minacce ma anche, in positivo, uno stato in cui vengono promossi i fattori di autodeterminazione, coesione sociale, relazionalità, che sono alla base della fruizione oggettiva e soggettiva (percettiva) di tale bene. Con queste due caratterizzazioni, l’idea di sicurezza urbana, elaborata in ambiente sociologico, si è andata diffondendo in Europa e in Italia nel corso degli ultimi anni. Essa si è fatta strada nell’ambiente giuridico italiano influenzando il legislatore, il quale nel D.M. 5 agosto 2008, all’art. 1, cita espressamente concetti metagiuridici quali le “norme che regolano la vita civile”, le “condizioni di vivibilità”, “la coesione sociale”.

A questo punto, dopo aver sottolineato l’evoluzione del concetto di sicurezza in quello di sicurezza urbana, esamineremo quest’ultima nella prospettiva che la ispira e nella prospettiva delle *policy* in cui si concreta, entrambi importanti e in delicato equilibrio tra loro. All’una e all’altra dedicheremo i prossimi due paragrafi.

2. Sicurezza urbana: la contrastata evoluzione di una politics

Nel recente passato del nostro Paese l’appropriazione *comunicativa* della questione sicurezza ad opera di una parte politica (il centrodestra) e il suo sostanziale abbandono da parte dell’altra (il centrosinistra) ha rappresentato un passaggio denso di implicazioni nello scenario politico nazionale e locale. Abbiamo accennato ai vincoli ideologici che hanno inibito alla cultura progressista una gestione efficace della comunicazione in materia di sicurezza. Qui ci limitiamo a sottolineare il paradosso per cui di sicurezza

urbana hanno parlato di più gli amministratori locali che ne hanno fatta di meno, mentre ne hanno parlato di meno gli amministratori locali che ne hanno fatta di più. Buona parte dell'energia dei primi (i sindaci di centrodestra) è stata dedicata alle polemiche verso le altre istituzioni (il governo centrale) che, a detta loro, non facevano abbastanza. Diversamente, molti tra i secondi si erano già rimboccate le maniche, e per un quindicennio avevano fatto da soli molto di quello che era in loro potere fare, contemporaneamente esercitando una costante (anche se solo parzialmente fortunata) pressione nei confronti del governo centrale affinché cedesse una parte delle proprie prerogative in materia⁷.

Nel biennio 2007-2008, culminato nella campagna elettorale dell'aprile 2008, la disinvoltura del centrodestra in tema di sicurezza – esibita in flagrante contrasto con l'impaccio e le reticenze del centrosinistra – ha contribuito in misura rilevante alla vittoria del primo. Sotto la guida del suo leader, il Polo della libertà è stato in grado inizialmente di raccogliere e diagnosticare il malessere di ampi strati della popolazione, successivamente di alimentarlo portandolo sino allo stato acuto, infine di risanarlo con la promessa di applicare ad esso medicine adeguate. In particolare l'on. Berlusconi ha realizzato il capolavoro comunicativo di convincere la maggioranza degli elettori non soltanto che quella della sicurezza era un'emergenza ma, addirittura, che essa era un'emergenza contingente, imputabile al lassismo mostrato da Prodi nell'anno e mezzo del suo governo⁸. Nel presentare il nodo sicurezza/insicurezza come il risultato di una politica errata (quella dell'avversario) il leader del Polo si è potuto giovare della fiacchezza della risposta del centrosinistra, impacciato dalla resistenza esplicita o latente di alcune delle sue componenti a replicare agli attacchi, a mostrare gli interventi realizzati (innanzitutto ad opera dei governi locali) e infine a formulare proposte aggiornate. Ciò perché, presumibilmente, queste prese di posizione avrebbero comportato il pieno inserimento del punto sicurezza nell'agenda politica dell'Ulivo.

Ma la questione sicurezza (e il suo verso insicurezza) è davvero così recente? In realtà l'esordio nella politica italiana della questione sicurezza risale all'inizio degli anni Novanta e lo si deve agli amministratori delle regioni "rosse", i quali cominciarono a formulare specifiche *policy* in materia porgendo ascolto a una domanda che si andava propagando tra i cittadini. Ben prima di diventare un punto nell'agenda politica nazionale, infatti, la sicurezza urbana era emersa come una *issue*, con tutti i limiti cui soggiace l'azione dei movimenti sociali, in mobilitazioni spontanee promosse da segmenti della società civile. Cittadini residenti

⁷ Approfonditi riferimenti alle iniziative delle giunte di centrosinistra in tema di sicurezza urbana e della dialettica tra governi locali e governo centrale sono in R. Selmini (a cura), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁸ Pochi hanno ricordato la circostanza che la definitiva soluzione del problema sicurezza era stata garantita agli elettori dal precedente governo di centrodestra (2001-2006). Al punto 2 del "contratto con gli italiani" stipulato dall'on. Berlusconi negli studi di *Porta a Porta* l'8 maggio 2001, figurava infatti l'attuazione del "Piano per la difesa dei cittadini e la prevenzione dei reati" che prevedeva tra l'altro "l'introduzione dell'istituto del poliziotto o carabiniere o vigile di quartiere nelle città, con il risultato di una forte riduzione del numero di reati rispetto agli attuali 3 milioni". Tracciando a fine legislatura un bilancio del "contratto" come realizzato per 4/5, fonti di Forza Italia giudicavano lo specifico punto sicurezza "realizzato al 100%" (www.lapolitica.net/contrattohtm). Resta da spiegare come uno stato di sicurezza compiutamente conseguito nel 2006 possa essersi interamente deteriorato un anno più tardi.

in alcuni quartieri delle grandi città del Nord-Ovest (Torino, Milano, Genova), coinvolti nelle trasformazioni sociali indotte dalla globalizzazione (processi migratori, affievolimento della socialità di territorio, speculazione edilizia e degrado urbanistico, aumento dei tassi di criminalità e dei comportamenti devianti a cominciare dal consumo e spaccio di stupefacenti) avevano iniziato a manifestare sintomi di una crescente insicurezza. Questo sentimento assumerà forme contraddittorie, in cui coabiteranno istanze di partecipazione civica e pulsioni regressive. Si andrà così da proposte di ricostruzione del tessuto urbanistico e sociale di aree degradate (come nel caso del centro di Genova), a vere e proprie spinte razziste, fondate sull'identificazione dell'immigrato come capro espiatorio del malessere urbano⁹.

Anche le forme espressive oscilleranno tra atteggiamenti assai differenti tra loro, da tradizionali modalità di reclamo individuale e collettivo per ottenere l'intervento degli enti locali¹⁰ e della polizia¹¹, a modalità innovative di associazione dal basso per la riqualificazione dei quartieri, a tentativi regressivi di spartizione di segmenti del monopolio pubblico della forza mediante la costituzione di "ronde" più o meno geograficamente, "comunitariamente" o partiticamente definite. Le risposte alla domanda di sicurezza espressa dai cittadini fornita ad opera dei due opposti schieramenti politici saranno significativamente differenti.

Per quanto riguarda il centrodestra, è possibile affermare che, nel nascente dibattito sulla sicurezza urbana fiorito in Italia negli anni Novanta, tale schieramento si è caratterizzato innanzitutto per la sostanziale assenza di interesse per gli aspetti teorici, fatti salvi occasionali *lip service* in favore di slogan del tipo "tolleranza zero". Se la disattenzione nei confronti di teorie e analisi non sorprende in una parte politica che alle elucubrazioni preferisce i fatti, colpisce la scarsità di questi ultimi. In particolare nella fase iniziale, raramente l'azione di governo delle giunte di centrodestra si è concretata in atti di *policy* (da segnalare, tra le eccezioni, l'amministrazione Albertini a Milano, impegnata nella riqualificazione di quella rilevante articolazione della produzione di sicurezza locale che è costituita dalla Polizia municipale). In genere, invece, a specifiche *policy* in ambito locale gli esponenti del centrodestra mostreranno di preferire la *politics* delle dichiarazioni, provocatorie come nel caso delle campagne anti-immigrazione e anti-islamiche della Lega, o semplicemente retoriche come nel caso della mobilitazione "localista" contro il governo di Roma guidata da Letizia Moratti¹², dal 2006 sindaco di Milano.

⁹ A. Petrillo, *La città delle paure. Per un'archeologia dell'insicurezza urbana*, Pratola Serra, Sellino, 2003

¹⁰ M., Barbagli, *Egregio Sig. Sindaco. Lettere dei cittadini e risposte dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, Il Mulino, 1999.

¹¹ S. Palidda, *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

¹² Tale mobilitazione, che raggiunse il suo apice nella "fiaccolata per la sicurezza" tenutasi a Milano il 26 marzo 2007, si era conclusa con la richiesta da parte del sindaco Moratti di "più forze dell'ordine". Questa rivendicazione, la più scontata che un governo locale possa avanzare nei confronti di quello nazionale, appare scarsamente in linea con i principi federalisti patrocinati dal centrodestra, autorizzando il dubbio di avere come autentico scopo la messa in mora del governo centrale. Successivamente al cambio di governo del 2008, la rivendicazione di "più forze dell'ordine" è scivolata via dall'agenda dei sindaci del centrodestra. Ciò, paradossalmente, mentre i tagli apportati al bilancio

Quanto al centrosinistra, alla domanda di sicurezza diffusa tra la popolazione delle città, la risposta fornita dai sindaci di quello schieramento era da anni diametralmente opposta, focalizzata sulle *policy* locali, sul coinvolgimento dei tradizionali attori presenti sulla scena (prefetture, forze dell'ordine) e sull'incoraggiamento all'ingresso di nuovi (comitati di quartiere, organizzazioni della cooperazione sociale, associazioni ecc.). In sintonia con cittadini-elettori di consolidata tradizione civica, dotati di capitale sociale e abituati ad affrontare i problemi comuni in una prospettiva universalistica anziché particolaristica¹³, gli amministratori locali e i partiti progressisti nel Centro-Nord erano stati i primi ad applicare esempi di politiche integrate al nodo sicurezza/insicurezza in un'ottica di *governance* tanto *multi-level* quanto *multi-agency*, riuscendo nel risultato (inedito per l'Italia) di mettere intorno a un tavolo il sindaco e il prefetto.

A partire, infatti, dalle più avanzate esperienze di governo locale in Francia e in Gran Bretagna e ispirandosi alle teorie del “realismo criminologico di sinistra”¹⁴, fin dal 1992 la federazione bolognese del Partito democratico della Sinistra aveva dato vita alla rivista *Sicurezza e territorio*, vero e proprio laboratorio di analisi e di proposte che intercettava e dava forma all'incipiente domanda di sicurezza che andava maturando nelle città italiane. Animatori e idee di quell'esperienza pilota verranno fatti propri dalla regione Emilia-Romagna, che nel 1994 lancerà il progetto “Città sicure”, al quale aderiranno prima un gruppo di comuni emiliani e romagnoli e successivamente, a metà degli anni Novanta, grandi comuni di tutta l'Italia come Torino, Napoli, Catania ecc. Questi e numerosi altri enti locali parteciperanno nel 1996 a Roma alla fondazione della sezione italiana del Forum europeo per la sicurezza urbana¹⁵. È poi un comune amministrato dal centrosinistra, Modena, a firmare nel 1998 il primo protocollo di intesa tra il sindaco e il prefetto. Inizia così quella “strategia della contrattualizzazione” nella cooperazione interistituzionale, il cui successivo passo saranno gli “accordi di programma” stipulati tra i presidenti delle regioni e lo stesso ministro dell'Interno¹⁶. È infine da segnalare che, pur privilegiando il coordinamento tra i vari livelli della *governance*, non mancano da parte dei poteri locali le iniziative autonome: a prescindere da una valutazione di merito, è ancora una volta un sindaco di centrosinistra, quello di Rimini nel 1998, che emana la prima ordinanza finalizzata a regolare un fenomeno collegato alla sicurezza come la prostituzione.

Rispetto alla tempestività e trasparenza nell'adozione di *policy* locali mirate al consolidamento della sicurezza urbana e al contenimento dell'insicurezza percepita, il centrosinistra esibirà un atteggiamento

dell'Interno penalizzano pesantemente personale e mezzi dei Corpi di polizia a competenza nazionale (Polizia di Stato, Carabinieri), così come le decurtazioni alle finanze dei Comuni ridimensionano le risorse di polizie e welfare locali.

¹³ Cfr. R.D. Putnam, *La tradizione civica delle regioni italiane*, tr. it. Milano, Mondadori, 1993.

¹⁴ Cfr. G. Hughes, *Il realismo criminologico di sinistra*, in Selmini, *op. cit.*, pp. 49-61; cfr. anche J. Young, *Il fallimento della criminologia, per un realismo radicale*, in “Dei delitti e delle pene”, IV, 3, 1986, pp. 387-415.

¹⁵ Cfr. C. Braccesi, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in Selmini, *op. cit.*, pp. 261-271.

¹⁶ Cfr. R. Selmini, *Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy*, in “Theoretical Criminology”, vol. 9, n. 3, 2005, pp. 307-323. Contemporaneamente anche Governo e Parlamento (a maggioranza di centrosinistra) muovono i loro passi, aprendo ai sindaci dei comuni capoluogo e ai presidenti delle province i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica (D. Lgs. n. 279/1999).

contraddittorio e reticente nella elaborazione e comunicazione della *politics* nazionale. Mai affrontate in modo approfondito e costruttivo, e solo momentaneamente messe a tacere in vista delle scadenze elettorali, le differenze politiche tra i partner dell'Unione – di fatto tra l'ala riformista e l'ala radicale dell'alleanza – affiorano e implodono in quello che può ben essere definito il “catastrofico anno 2007”. Sotto l'urto delle spallate degli avversari politici e sotto l'incalzare di episodi di cronaca obiettivamente gravi ma anche esponenzialmente enfatizzati dai media, il centrosinistra viene squassato e affondato dalle polemiche.

Nulla viene risparmiato allo schieramento di governo dai suoi critici esterni e interni. Nell'estate 2007, ad esempio, l'ordinanza del sindaco di Firenze sui lavavetri suscita un'ondata di indignazione a sinistra (Bertinotti: “la severità interviene sugli ultimi”¹⁷; Pecoraro Scanio: “sono liberi mafiosi, estorsori e piromani e noi ce la prendiamo coi lavavetri”¹⁸) e, con sorprendente capovolgimento di fronte, anche a destra (Moratti: “la linea dura nei confronti dell'anello debole della catena non funziona. Il problema va affrontato a monte”¹⁹). L'acme polemico viene raggiunto il 31 ottobre 2007 quando, all'indomani dell'assassinio della signora Reggiani, su sollecitazioni del sindaco di Roma Veltroni il Consiglio dei ministri tramuta in decreto legge le norme sulle espulsioni contenute nel d.d.l. noto come “pacchetto Amato”. Nella difficoltà di disconoscere il significato dei provvedimenti, dal centrodestra si levano critiche sul fatto che, per adottarli, è stato necessario che un delitto così grave... venisse commesso a Roma!²⁰ Ma sin nelle file del suo governo Prodi deve fronteggiare critiche e distinguo. In sede di Consiglio dei ministri, il titolare della solidarietà sociale Ferrero accetterà di trasformare il proprio voto contrario in astensione solo a patto che dal titolo “provvedimenti sulla sicurezza”, proposto dal ministro dell'Interno, venga eliminata l'espressione “e decoro urbano”. Il timore, per l'esponente di Rifondazione comunista, è che gli strati più marginali della società possano essere individuati come gli attentatori di quest'ultimo.

Includere coloro che stanno fuori, facendo stare un po' meno bene tutti, oppure escludere facendo stare meglio coloro che stanno dentro e dunque già stanno (relativamente) bene? Questo è il dilemma del decisore e questo l'oggetto della competizione tra differenti linee politiche. Una differenza che diventa concreta passando dal cielo della *politics* alla terra della *policy*.

3. Le policy di sicurezza urbana a Roma: un confronto tra le Giunte Veltroni e la Giunta Alemanno

Nel panorama nazionale, l'analisi del caso di Roma è di particolare interesse per diversi aspetti. Innanzitutto, la centralità politico-istituzionale di questa città rende i provvedimenti sviluppati nel suo territorio rilevanti

¹⁷ Cfr. V. Piccolillo, *Lavavetri, è scontro aperto “Così vi accanite sugli ultimi”*, “Corriere della sera”, 30 agosto 2007.

¹⁸ Cfr. L. Milella, *“Non serve un'altra polizia” Veltroni contro i sindaci-sceriffi*, “La Repubblica”, 8 settembre 2007.

¹⁹ Cfr. (-), *Moratti: lavavetri? Non si attaccino solo i più deboli*, “Corriere della sera”, 8 settembre 2007.

²⁰ R.R., *Lo Stato agisce solo se toccano Roma. E Galan guida la “ribellione” del Nord*, “Corriere della sera”, 2 novembre 2007.

per il dibattito politico nazionale. In secondo luogo, si tratta di un caso emblematico di come la *issue* sicurezza si sia rivelata decisiva nel determinare a livello locale la vittoria del centrodestra. Guidato da Gianni Alemanno, tale schieramento subentra dopo 15 anni di governo del centrosinistra nella Capitale, in seguito alla fine anticipata della consiliatura decisa dal neo-segretario del Partito Democratico Walter Veltroni.

Un passaggio come questo rappresenta un punto di osservazione privilegiato per l'analista di politiche pubbliche che voglia studiare le dinamiche di *policy change* e testare l'importanza delle variabili di ordine politico nell'influenzarne gli esiti. Nel presente paragrafo proponiamo un confronto tra le politiche della sicurezza a Roma, praticate dalle due giunte Veltroni (2001-06; 2006-08) e dalla Giunta Alemanno (2008-in corso)²¹. Esso si focalizza sulla costruzione dell'agenda e sulle retoriche che informano le scelte di policy in prospettiva diacronica²².

Nella Capitale, il tema della sicurezza urbana ha faticato ad imporsi nell'agenda rispetto ad altri contesti territoriali italiani (quali l'Italia centro-settentrionale descritta nel par. 2) ed è rimasto scarsamente sviluppato fino a tempi recenti. Occorrerà aspettare la crisi del 2007 e le elezioni amministrative dell'aprile 2008 perché la *issue* diventi una delle priorità della politica locale, oltre che nazionale.

Storicamente, a Roma i primi tentativi di sviluppare progetti di sicurezza urbana risalgono all'amministrazione Rutelli. Nel corso del suo secondo mandato (1997-2001) questo sindaco aveva istituito una nuova unità organizzativa (l'ufficio Roma sicura), rivolta a sviluppare interventi sperimentali di miglioramento della qualità della vita nei quartieri "sensibili"²³.

Sulla scia dell'esperienza di Rutelli, sotto le giunte Veltroni si era andata delineando una concezione di sicurezza partecipata, ovvero orientata al coinvolgimento della società civile, delle organizzazioni del terzo settore, di altri soggetti privati e dei municipi, con l'intenzione di coordinarne il lavoro con gli uffici centrali del comune e con la Polizia municipale. Tuttavia gli obiettivi in materia di sicurezza urbana sono stati

²¹ Il confronto si basa, oltre che sull'analisi di documenti istituzionali e di articoli di stampa, su una serie di interviste a protagonisti della definizione e implementazione delle politiche di sicurezza a Roma (il responsabile dell'ufficio coordinamento delle politiche per la sicurezza e il presidente della Commissione speciale sulla sicurezza urbana del comune di Roma, funzionari comunali che hanno partecipato allo sviluppo di progetti di sicurezza urbana, l'assessore alla sicurezza della regione Lazio, l'ex assessore alla sicurezza del comune di Roma, il prefetto di Roma, ecc.). Naturalmente la diversa durata delle due esperienze di governo, quella di Veltroni e quella di Alemanno, costituisce un'asimmetria che non va mai dimenticata nel corso dell'analisi.

²² J. Kingdon, nel suo *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995, teorizza il nesso esistente fra processi di definizione e selezione dei problemi, nel determinare la costruzione dell'agenda con particolare riferimento ai processi di *policy change*. Quanto alle retoriche, esse vengono costruite a partire dai principali elementi analitici della *policy* (obiettivi, tipo di interventi, strumenti di *policy*); cfr. F. Fischer, *Discursive politics and deliberative practices*, Oxford, Oxford University Press, 2003 e S. Linder, *Contending discourses in the electric and magnetic fields controversy: the social construction of EMF. Risk as a public problem*, in "Policy Sciences", n. 28, 1995, pp. 209-30.

²³ F. Farruggia *Prevenzione di polizia e prevenzione sociale in un quartiere periferico*, in Battistelli, *op. cit.*, pp. 95-120.

scarsamente esplicitati e, laddove presenti, hanno riguardato progetti circoscritti nel tempo e nello spazio. L'obiettivo strategico del modello "sicurezza partecipata" era quello della prevenzione sociale da conseguirsi attraverso l'inclusione di soggetti in condizioni di marginalità, quali giovani a rischio e immigrati. Le aree target degli interventi erano per lo più zone periferiche, caratterizzate da un'elevata concentrazione di popolazione immigrata e da degrado socio-economico. In concreto, i principali interventi sostenuti dalle giunte Veltroni, aventi come obiettivo la promozione della sicurezza nella città, sono stati: progetti di mediazione sociale in quartieri "sensibili" e interetnici (ad es. "Esquilino sicuro"); corsi di educazione alla legalità nelle scuole; riqualificazione di aree degradate (ad es. gli argini del Tevere); l'istituzione di uno sportello per le vittime di reato. Complessivamente essi hanno avuto una portata limitata: i progetti di mediazione sociale, di natura sperimentale, sono stati avviati solo in alcuni municipi e i corsi di educazione alla legalità non hanno avuto una diffusione capillare sul territorio cittadino ma hanno riguardato solo alcune scuole.

Inoltre, la definizione di questi problemi è stata sviluppata prevalentemente all'interno dell'ufficio Roma sicura e dell'assessorato di riferimento. L'assenza, nella maggioranza di centrosinistra, di una visione politica condivisa sulla sicurezza urbana, ha inibito un'articolata tematizzazione del concetto ed ha frenato lo sviluppo delle relative policy.

È significativo in questo senso lo scarso rilievo riservato al tema della sicurezza urbana in fondamentali documenti programmatici di scala cittadina, come il Piano regolatore sociale (PRS) e il nuovo Piano regolatore urbanistico (PRG). Sebbene nel PRS (adottato nel 2004)²⁴ si auspichi un'integrazione fra le politiche sociali e altre politiche, comprese quelle della sicurezza, non vengono definiti obiettivi operativi al riguardo, mentre vengono menzionate solo alcune proposte molto circoscritte. La difficoltà sembra essere anche concettuale. Come si legge nel "documento base" del PRS²⁵, "Tra tutti, [il bisogno di sicurezza] [...] è forse il bisogno più difficile da affrontare. In primo luogo, perché le politiche sociali non sono attrezzate in modo da coprire bisogni di questo tipo. Ma soprattutto perché il compito non può in ogni caso essere affrontato solo attraverso misure di politica sociale in senso stretto". Quanto al PRG (adottato nel 2003)²⁶, le linee d'indirizzo riguardano sì ambiti quali il verde, la mobilità, il patrimonio storico-culturale ecc. ma senza che si palesi un'esplicita sensibilità nei confronti del tema della sicurezza urbana²⁷.

²⁴ Cfr. Comune di Roma, delibera del Consiglio comunale n. 35 del 15 marzo 2004 *Adozione del primo Piano Regolatore Sociale della città di Roma*.

²⁵ Cfr. Comune di Roma, Assessorato alle politiche sociali e alla promozione della salute, *Verso il Piano Regolatore Sociale della città di Roma. Documento base*, Roma, gennaio 2002.

²⁶ Cfr. Comune di Roma, delibera del Consiglio comunale n. 33 del 19/20 marzo 2003 *Nuovo Piano Regolatore della città di Roma*.

²⁷ Ciò a differenza di altri contesti nazionali (ad esempio anglo-sassoni), dove la pianificazione urbana prende in considerazione anche principi e criteri di sicurezza (si fa riferimento in particolare modo alla tradizione del *Crime prevention through environmental design* e all'approccio *Safe City*). Cfr. AA.VV., *Pianificazione, disegno urbano*,

La mancanza di un'interpretazione comune della sicurezza urbana nel centrosinistra e la conseguente difficoltà nell'identificare soluzioni condivise ai problemi ad essa collegati emerge macroscopicamente in riferimento alla "questione Rom". Sporadicamente verso la fine del primo mandato e più costantemente nel corso del secondo, il sindaco Veltroni non aveva esitato a disporre lo sgombero di alcuni campi nomadi e di edifici occupati abusivamente anche da extracomunitari²⁸. Tuttavia le operazioni, attuate dalla Polizia municipale con l'ausilio dalle Forze dell'ordine, non erano state adeguatamente sostenute da azioni di assistenza, venendo criticate dalla sinistra radicale e dal mondo delle associazioni. Le difficoltà non erano cessate con la firma da parte del sindaco del primo Patto per Roma sicura (18 maggio 2007), sottoscritto anche dai presidenti della regione Lazio e della Provincia di Roma, dal prefetto e controfirmato dal ministro dell'Interno. Da un lato l'opinione pubblica appariva sempre più inquieta per l'atmosfera che si respirava nella città²⁹. Dall'altro lato, il tentativo proposto nel Patto per Roma sicura di risolvere la "questione Rom" mediante la costruzione di 4 "villaggi della solidarietà" veniva affondato dall'opposizione della stessa sinistra radicale, oltre che dallo scontento manifestato dai residenti e dalle difficoltà di individuare i luoghi dove collocare i villaggi³⁰. L'intensificazione degli interventi di sgombero da parte del comune di Roma, resi possibili nel 2007 dal via libera del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza ad agire senza autorizzazione nei casi di sgombero e bonifica di piccoli insediamenti³¹, non sembra peraltro aver aumentato la popolarità dell'amministrazione Veltroni.

Passando ad Alemanno, a partire dalla campagna elettorale del 2008 (di fatto iniziata già nell'autunno dell'anno precedente), nelle prese di posizione del candidato sindaco di centrodestra si assiste a un netto mutamento nell'impostazione del tema sicurezza. Fin da subito lo sfidante e la sua coalizione individuano come proprio obiettivo strategico la rassicurazione dei cittadini. Nella comunicazione elettorale il tutto viene sintetizzato, semplificato e radicalizzato nello slogan della "tolleranza zero"³². Conseguita poi la vittoria grazie alla coesione politica dell'alleanza e all'incisività della sua campagna elettorale, nella fase di governo il centrodestra lascerà cadere questa parola d'ordine "radicale", sostituendola nei documenti istituzionali

gestione degli spazi per la sicurezza. Manuale, European Commission, Directorate General Justice, Freedom and Security, 2008.

²⁸ Vedi in particolare le seguenti ordinanze del sindaco: n. 209 del 12-09-2005 *Sgombero per motivi di emergenza sanitaria di igiene e incolumità pubblica del campo sosta attrezzato di Vicolo Savini*; n. 59 del 01-03-2006 *Sgombero per emergenza sanitaria ed igiene pubblica del Residence Roma sito in Via di Bravetta 415 Roma*; n. 101 del 18-04-2006 *Sgombero per emergenza sanitaria ed igiene pubblica del ponte n. 11 sito al Laurentino 38, in via Marinetti*; n. 34 del 21-02-2007 *Sgombero per emergenza sanitaria ed igiene pubblica del ponte n. 9 sito al Laurentino 38, in Via F.T. Marinetti*.

²⁹ Forte impressione era provocata da tre clamorose aggressioni ad opera di stranieri: l'omicidio della metropolitana in cui in seguito a un banale diverbio perde la vita una ragazza di Fidene (26 aprile 2007), l'assassinio per rapina del ciclista della Magliana (17 agosto 2007) e la violenza mortale nei confronti della signora Reggiani (ottobre 2007).

³⁰ Si veda la conferenza stampa organizzata il 23 maggio 2007 dai capigruppo al Consiglio comunale dei Comunisti italiani, dei Verdi e di Rifondazione comunista dal titolo *Diciamo no a questi previsti "villaggi della solidarietà" per i Rom*. Cfr. anche M. Giacchetta, *Villaggi della solidarietà. Il tempo è scaduto*, "Il Giornale", 26 agosto 2007.

³¹ Cfr. C. Gnassi, *Sgomberato il campo nomadi di Ponte Mammolo*, "Romanotizie", 4 dicembre 2007.

³² Cfr. ad es. P. G. Brera, *Alemanno: "Tolleranza zero. La città rischia di esplodere"*, "La Repubblica", 20 aprile 2008; (-), *Rutelli-Alemanno, duello a Matrix. Ultime stoccate prima del voto*, "La Repubblica", 25 aprile 2008.

(determinazioni di Giunta, ordinanze, regolamenti ecc.) con i più circostanziati obiettivi della salvaguardia dell'incolumità pubblica, della tutela del decoro urbano, della lotta al degrado³³.

La priorità della rassicurazione e la centralità dei cittadini elettori come destinatari dell'azione dell'amministrazione comunale vengono esplicitati nel secondo Patto per Roma sicura, voluto da Alemanno nel luglio 2008, dove si dichiara il fine di “garantire agli abitanti di Roma il diritto alla sicurezza e alla qualità della vita urbana”. Come 8 mesi dopo le elezioni riassume il responsabile dell'ufficio extradipartimentale per il coordinamento delle politiche di sicurezza del comune, “Roma è complessivamente una città sicura [...] Chiaramente la sicurezza è un dato reale, però ha una sua componente molto importante che è quella psicologica. Quale deve essere lo sforzo che sovrintenda all'attività di sicurezza? Fornire non solo dati e attività che migliorino il contrasto ai fatti negativi che ci sono sulla sicurezza, ma anche evidenziare quali sono le forme di contrasto alla criminalità, al degrado, in modo che il cittadino si renda conto che c'è uno sforzo, e che può partecipare a questo sforzo [...] alla fine divenendo anche lui parte e componente di questa attività di contrasto alla criminalità. Affinché si senta più sicuro e più garantito. È un fenomeno psicologico molto importante. La sicurezza ha anche questa componente che è difficilmente quantificabile ma che è sicuramente da tener presente”³⁴.

A un anno e mezzo dall'insediamento, la Giunta Alemanno ha dato vita a vari interventi e servizi.

Alcuni presentano una valenza funzionale, a metà strada tra la prevenzione situazionale³⁵ e l'attività di contrasto. Appartengono a questa categoria alcuni interventi quali l'istituzione della Sala sistema Roma (finalizzata a mettere in rete la videosorveglianza delle aziende municipalizzate), i controlli sui mezzi di trasporto pubblici nelle ore notturne (attraverso l'installazione di telecamere e l'organizzazione di apposite task force), la creazione nei municipi di sportelli sicurezza per la raccolta delle segnalazioni dei cittadini.

³³ Vedi la delibera della Giunta comunale n. 300 del 24-09-2008, *Modifiche e integrazioni della Del. G. C. n. 621/2002 e s.m.i. “regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi”* (pp.11-12), in cui vengono indicate le competenze del nuovo ufficio per il coordinamento delle politiche di sicurezza, ovvero: la programmazione e il coordinamento degli interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza urbana, a difesa e salvaguardia dell'incolumità pubblica; il coordinamento degli interventi di contrasto ai fenomeni di degrado urbano, finalizzati al miglioramento della vivibilità e della coesione sociale. Nel secondo Patto per Roma sicura viene citato con insistenza il concetto di degrado. Si fa riferimento ad esempio a “degrado dei comportamenti civili”, “diverse forme di degrado”, “lotta al degrado”, “degrado urbano”, “degrado ambientale”, “fenomeni di degrado”, “degrado e sicurezza” ecc.

³⁴ Intervista al prefetto Mario Mori, responsabile dell'ufficio per il coordinamento delle politiche di sicurezza del comune di Roma, 14-01-2009.

³⁵ Per misure di prevenzione situazionale si intendono quelle rivolte non ad agire sulle cause di criminalità e inciviltà ma sui loro effetti, mirando a diminuire i vantaggi del reato e ad elevarne i costi e i rischi. Cfr R. V. Clarke, *Situational crime prevention*, in M. Tonry e D. Farrington (a cura), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995.

Invece, altri interventi (come l'allontanamento delle prostitute dalle vie consolari, le pattuglie miste militari/poliziotti e il nuovo censimento dei nomadi) presentano una valenza spiccatamente simbolica³⁶. Alcuni tratti distintivi li qualificano in questo senso.

Innanzitutto, la morfologia delle aree destinarie dei diversi interventi, la quale è puntuale anziché sistemica. Le aree target degli interventi sono luoghi circoscritti del centro storico di Roma, i campi nomadi, le strade della prostituzione, i cosiddetti "obiettivi sensibili" (stazioni periferiche della metropolitana, centri di identificazione ed espulsione, ambasciate), a presidio dei quali vengono schierate le pattuglie miste.

Oltre che nello spazio, poi, le iniziative, sono circoscritte anche nel tempo. Naturalmente le ordinanze, in quanto contingibili e urgenti, hanno una durata limitata (fissata da una data di scadenza). Iniziative come il censimento dei nomadi e gli sgomberi stessi, si caratterizzano per essere attuate in breve tempo. Inoltre, gli interventi realizzati finora tendenzialmente agiscono sull'emergenza, in corrispondenza di episodi che provocano un elevato allarme sociale fra la popolazione. È il caso dell'ordinanza anti-alcol, emanata in seguito all'aggressione di un turista nei dintorni di Campo de' Fiori, o dell'organizzazione delle pattuglie miste a presidio di alcune stazioni periferiche in risposta alle tensioni provocate dall'omicidio Reggiani.

Infine, queste misure implicano percorsi d'azione che non necessariamente sono i più adeguati in termini operativi. Avendo come obiettivo strategico la rassicurazione, esse tendono ad agire sull'emotività delle persone, piuttosto che sui processi razionali.

Si consideri ad esempio il caso delle pattuglie miste, formate da soldati affiancati da uno o due tra poliziotti o carabinieri e destinate alla perlustrazione mobile ovvero al presidio di punti fissi. L'obiettivo dichiarato è di sgravare di alcuni compiti le forze dell'ordine, consentendo loro di ampliare il controllo del territorio cittadino soprattutto nelle ore notturne. A questo proposito è da osservare che, senza sottovalutare l'apporto che può provenire dai militari in condizioni di emergenza, in condizioni ordinarie (quali restano quelle delle città italiane) un potenziamento degli organici dei Corpi di polizia e la contestuale razionalizzazione degli impieghi sarebbero probabilmente più efficienti e più efficaci. Tutto fa ritenere, piuttosto, che l'autentico significato delle pattuglie miste sia da rintracciare sul piano psicologico, più che su quello operativo. La forza evocativa di unità dell'Esercito nelle strade – già valorizzata in una pressante emergenza nazionale come l'attacco contro lo Stato condotto dalla mafia nel 1992 – viene spesa, sul territorio della Capitale come delle altre metropoli del Paese, sia per rincuorare i cittadini, sia per enfatizzare l'eccezionalità della situazione, sia infine per dimostrare che i poteri pubblici nazionali e locali non temono di ricorrere ai mezzi più drastici per fermare la criminalità.

³⁶ Cfr. M. Edelman, *The symbolic uses of politics*, Chicago, University of Illinois Press, 1964, *Gli usi simbolici della politica* tr. it. Napoli, Guida Editori, 1987; R. E. Goodin, *Symbolic rewards: being bought off cheaply*, in "Political Studies", vol. 25, n. 3, 1977, pp. 383-396; G. Gustafsson, *Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power*, in "Policy Sciences", n. 15, 1983, pp. 269-287.

Non priva di significati simbolici è anche la “liberazione” delle strade consolari dalla presenza di prostitute. L’emanazione di un’apposita ordinanza e l’imposizione della sua osservanza per mezzo di un massiccio intervento dei Corpi di polizia nazionali e locale hanno effettivamente rimosso dalla vista dei cittadini, almeno nelle sue manifestazioni più macroscopiche, l’attività di meretricio in pubblico. Naturalmente ciò non ha eliminato il fenomeno, limitandosi a dislocarlo altrove (ad esempio nel territorio di comuni limitrofi) o a modificarne le modalità (mediante lo spostamento dalle strade agli ambienti chiusi). Va evidenziato, peraltro, che tale esito non può essere considerato un fallimento nella prospettiva fatta propria dalla Giunta Alemanno. Essa infatti prescinde dalla possibilità di intervenire sugli aspetti strutturali dei fenomeni di devianza sociale, decidendo piuttosto di affrontarli in termini di decoro urbano e quindi di mero arginamento della loro invadenza fisica e visiva.

Non meno simbolica, per i tempi e per le modalità con cui è stata affrontata è la gestione della “questione nomadi”. Nell’estate 2008, poco dopo l’insediamento della Giunta Alemanno, il prefetto di Roma, in qualità di commissario straordinario di governo delegato per l’emergenza Rom, ha affidato alla Croce Rossa il censimento dei nomadi presenti nei campi della città, autorizzati e non. Avendo assunto per più aspetti le caratteristiche di un’identificazione, il censimento ha sollevato polemiche, ad esempio ad opera delle associazioni per i diritti umani, in particolare quando è stato deciso di prendere le impronte digitali a tutti i residenti nei campi, inclusi i minori. La “crisi delle impronte” ha registrato anche uno strascico istituzionale per l’opposizione del prefetto di Roma Carlo Mosca, conclusasi nel novembre 2008 con la sostituzione di quest’ultimo con il prefetto Giuseppe Pecoraro. Da ultimo le impronte sono state rilevate soltanto agli adulti e per un numero limitato di questi, in quanto numerosi abitanti dei campi si sono allontanati momentaneamente o definitivamente da essi.

Un’iniziativa dall’ispirazione indubbiamente operativa, che però tende ad assumere un rilevante valore simbolico, è l’armamento della Polizia municipale, disciplinato di recente con l’approvazione di un regolamento³⁷. La dotazione e il porto dell’arma sono previsti per gli appartenenti al corpo della Polizia municipale quando agenti di pubblica sicurezza, su base volontaria e ai fini di difesa personale. I limiti principali dell’operazione sembrano risiedere soprattutto nelle caratteristiche della stessa Polizia municipale in termini culturali e organizzativi. Da un lato l’istituzione è in bilico tra due modelli, quello di una polizia e quello di una burocrazia civile; dall’altro l’organizzazione territoriale con la sua articolazione in gruppi a livello municipale, crea una tendenziale sovrapposizione delle linee di comando (il sindaco e il presidente del municipio) che finisce per favorire l’autoreferenzialità della Polizia locale³⁸.

³⁷ Cfr. il *Regolamento dell’armamento degli appartenenti al Corpo di Polizia municipale, in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza* (Dec. G.C. n. 68 del 24-09-08).

³⁸ Intervista a Pietro Barrera (16-07-2009), già capo di Gabinetto del sindaco e direttore generale del comune di Roma durante la prima e la seconda Giunta Rutelli.

In merito alla “questione Rom”, l’amministrazione Alemanno ha avviato la riqualificazione dei campi nomadi cosiddetti attrezzati. Si prevede che le persone “in regola” che saranno sgomberate dagli insediamenti abusivi verranno ricollocate nei campi attrezzati e in due nuovi campi. Il prefetto di Roma ha inoltre emanato un nuovo regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi della regione Lazio, che dispone il controllo sia all’interno che all’esterno dei campi da parte della polizia locale e delle forze dell’ordine. Il piano del comune di Roma prevede il controllo “h 24”, la presenza di un presidio sanitario in ciascuno campo, il pagamento delle utenze da parte degli abitanti e la scolarizzazione dei minori.

La tab. 1 riepiloga e raffronta le differenti variabili in cui si articolano le politiche di sicurezza urbana nelle due Giunte Veltroni e nella Giunta Alemanno (v. tab. 1).

Infine, rispetto alle dichiarazioni sulle strategie ufficiali, la predisposizione degli strumenti organizzativi costituisce un elemento apparentemente meno diretto ma, nei fatti, almeno altrettanto rivelatore per ricostruire le caratteristiche delle *policy* e per evidenziare i processi di mutamento. Gli strumenti di *governance* rappresentano un efficace indicatore della visione che un’amministrazione locale elabora della sicurezza urbana (come di qualunque altra *issue*). L’assetto organizzativo costruito attorno ad una tematica e il tipo di relazioni che si instaurano fra le diverse unità organizzative dell’ente aiutano a portare alla luce i processi e le strutture della *governance* infra-istituzionale.

Tab. 1 Raffronto tra alcuni elementi analitici delle politiche di sicurezza urbana delle Giunte Veltroni e della Giunta Alemanno

| | GIUNTE VELTRONI | GIUNTA ALEMANNO |
|------------------------------|-------------------------|--|
| Obiettivo strategico | Prevenzione sociale | Rassicurazione |
| Obiettivo operativo | Integrazione/inclusione | Salvaguardia dell’incolumità pubblica, tutela del decoro urbano/lotta al degrado |
| Metodo di regolazione | Partecipazione | Controllo e sanzioni |

| | | |
|--------------------|---|---|
| Destinatari | Individui e gruppi in condizioni di marginalità (giovani a rischio, immigrati, nomadi ecc.) | Cittadini |
| Aree target | Periferie, quartieri “sensibili”, aree ad elevata immigrazione | Punti critici: centro storico; campi nomadi; strade della prostituzione; stazioni metropolitana e ferrovia, CIE - centri di identificazione ed espulsione, ambasciate |
| Interventi | <ul style="list-style-type: none"> - Mediazione sociale - Educazione alla legalità - Riqualificazione di zone ristrette - Sportello per le vittime di reato - Sgombero di alcuni insediamenti abusivi e campi nomadi | <p><i>Attuati</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pattuglie miste militari e poliziotti/carabinieri - Censimento nomadi - Allontanamento prostitute <p><i>Da attuare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sala sistema Roma - Vigili di quartiere - Sgombero degli insediamenti abusivi - Riqualificazione dei campi nomadi in regola e programmazione di due nuovi campi - Sportelli sicurezza nei municipi - Sicurezza sulle linee periferiche del trasporto pubblico |

Una conferma di ciò è nelle scelte organizzative delle Giunte Veltroni. Nella sua prima esperienza (2001-06), quest’ultima aveva istituito, in supporto alle funzioni dell’ufficio Roma sicura, il “dipartimento XVIII – assessorato alla sicurezza”, la cui denominazione verrà modificata nel secondo mandato in “dipartimento XVIII – assessorato alle politiche giovanili, ai rapporti con le università e alla sicurezza”. Già dall’accorpamento della sicurezza con altre e parzialmente eterogenee funzioni trapela la volontà di “stemperare” la portata del tema. Inoltre, dalla nostra ricerca sono emerse la difficoltà del dipartimento nel

relazionarsi con la Polizia municipale (di cui l'assessore *pro tempore* aveva responsabilità amministrativa ma non gestionale) e una scarsa collaborazione con gli assessorati e i dipartimenti deputati alle politiche sociali e alle periferie, per quanto questa collaborazione fosse ritenuta necessaria e cruciale sia dall'assessore che dai funzionari del dipartimento stesso.

La Giunta Alemanno ha invece soppresso il dipartimento XVIII, sostituendolo con un "ufficio extradipartimentale per il coordinamento delle politiche per la sicurezza" che ne rileva le materie e ne aggiunge di nuove³⁹. Secondo l'ex-assessore alla sicurezza dell'ultima Giunta di centrosinistra, la costituzione di questo nuovo ufficio rappresenta "un ritorno a un'idea di sicurezza dove ancora è prevalente il paradigma dell'ordine pubblico"⁴⁰. A capo del nuovo ufficio viene posto il prefetto Mario Mori, il quale, dal canto suo, ribadisce la scelta del sindaco Alemanno di rendere "la voce sicurezza" autonoma sul piano organizzativo, scorporandola dal resto della macchina comunale e ponendo il relativo ufficio alle dirette dipendenze del sindaco, senza più l'intermediazione di un assessore⁴¹.

Passando alla contrattualizzazione delle relazioni inter-istituzionali, sono innanzitutto rilevanti i due Patti per Roma sicura. Sia il primo che il secondo Patto per Roma sicura enunciano la necessità dell'integrazione fra le strategie e fra le attività delle diverse istituzioni, come si evince da espressioni quali: "azione congiunta e sinergica", "strategia condivisa di azioni", "sinergie operative interistituzionali", "circolarità delle informazioni" (Patto per Roma sicura 2007); e come "forte coordinamento", "integrazione delle politiche di sicurezza", "raccordo", "interoperabilità" (Patto per Roma sicura 2008). Rispetto all'edizione precedente, peraltro, il secondo Patto per Roma sicura specifica ulteriormente gli impegni dei vari soggetti partner. Che entrambi i patti abbiano contribuito a migliorare la collaborazione inter-istituzionale sembra opinione largamente condivisa fra i protagonisti. Secondo l'assessore alla sicurezza della regione Lazio, "Noi abbiamo sperimentato, almeno fino a questo momento, un altissimo livello di collaborazione istituzionale [...] il livello di collaborazione fra stato, regione, provincia e comuni che c'è stato nel Lazio è stato molto molto alto, il che non è un fatto banale. Spesso si tende ad andare ciascuno per conto suo"⁴².

Come sempre, gli strumenti finanziari sono un decisivo indicatore della salienza della sicurezza nell'agenda istituzionale. Per la sicurezza nella Capitale, già il primo Patto per Roma sicura prevedeva

³⁹ L'ufficio è composto da tre unità organizzative: "Ricerca, informazioni ed analisi"; "Patto per Roma sicura. Degrado socio-economico e decoro urbano relativo alla sicurezza"; "Sala sistema Roma. Coordinamento delle azioni sulla sicurezza" (in via di allestimento).

⁴⁰ Intervista a Jean Leonard Touadi, ex assessore alla sicurezza, alle politiche giovanili e ai rapporti con le università del comuned Roma (12-12-2008).

⁴¹ Intervista del 14-01-2009 cit. Dopo un primo tentativo subito conclusosi con la revoca della delega, a un consigliere della maggioranza nella primavera 2009 un altro consigliere comunale è stato nominato delegato alla sicurezza. Tuttavia, secondo il presidente della Commissione speciale sulla sicurezza urbana del comune di Roma (II intervista del 30-06-2009), la nomina non fa venire meno la diretta responsabilità del sindaco.

⁴² Intervista all'assessore alla sicurezza della regione Lazio, Daniele Fichera (14-11-2008).

l'istituzione di un fondo speciale al quale il comune di Roma partecipava con 4 milioni di euro e la regione Lazio con 11 milioni di euro su base triennale⁴³. Tuttavia, in seguito alle ultime elezioni il fondo speciale è venuto meno e gli impegni finanziari sono cambiati. Il sindaco Alemanno ha invece inserito per la prima volta in un documento di programmazione finanziaria della Capitale, il d.p.f. 2009-2011, una voce dedicata alle politiche per la sicurezza e la legalità, in cui si prevede per il triennio 2009-2011 uno stanziamento di 10 milioni di euro da parte del comune al fine di dare attuazione al Patto per Roma sicura⁴⁴.

Un altro strumento di regolazione a disposizione del sindaco è rappresentato dalla facoltà di emettere ordinanze, recentemente ampliata nel “pacchetto sicurezza” voluto dal governo Berlusconi. Da parte degli esponenti dell'attuale maggioranza capitolina le nostre interviste registrano un atteggiamento decisamente favorevole alle ordinanze, mentre i rappresentanti della Giunta precedente e/o attuali membri dell'opposizione nel Consiglio comunale esprimono una valutazione più critica. Essi in particolare fanno riferimento allo spostamento degli equilibri fra prefetto e sindaco in favore di quest'ultimo, mentre altri menzionano il rischio di “derive securitarie”⁴⁵ fondate sull'ordine pubblico. Contemporaneamente, però, viene anche lamentato il fatto che in precedenza non erano disponibili strumenti per fronteggiare problemi con un forte impatto sulla cittadinanza come il degrado e la prostituzione. In via di fatto l'opportunità aperta dalle nuove attribuzioni dei sindaci previste dal “pacchetto sicurezza” è stata colta da Alemanno che, come altri primi cittadini italiani⁴⁶, ha emanato varie ordinanze, tra cui una anti-prostituzione (16-9-08), una contro il consumo di alcolici nel centro storico (16-01-09), un' ordinanza anti-bivacco e una anti-borsoni per contrastare il commercio abusivo (11-7-08). È possibile affermare che le ordinanze agiscono su due livelli: da una parte hanno la finalità di dissuadere determinati comportamenti e si rivolgono dunque a quei gruppi o individui potenzialmente causa di allarme o disagi, prevedendo sanzioni in caso di inottemperanza; dall'altra svolgono funzioni simboliche di rassicurazione, dirette alla cittadinanza nel suo insieme.

4. Dalla prevenzione sociale alla rassicurazione

⁴³ Naturalmente la regione Lazio, amministrata dal centrosinistra, continua a finanziare progetti anche con la Giunta Alemanno. Si veda il bando emanato nel 2008, per la costituzione di un sistema integrato di sicurezza sul territorio regionale, cui hanno partecipato 18 municipi romani su 19.

⁴⁴ Sono programmati investimenti rivolti in particolare: all'addestramento e alle dotazioni della Polizia municipale; alla realizzazione della “sala sistema Roma”; al recupero del degrado urbano; al rafforzamento della videosorveglianza; al superamento dell'emergenza nomadi; al controllo delle situazioni di illegalità nei cantieri.

⁴⁵ Intervista al presidente della Commissione sicurezza, contrasto all'usura, integrazione sociale e lotta alla criminalità della regione Lazio (2-12-2008), Luisa Laurelli, la quale afferma che “molti interventi di sicurezza della Giunta di centrosinistra erano fondati sull'inclusione sociale e la coesione sociale. Oggi le politiche securitarie sono legate alle questioni di ordine pubblico e per niente ai diritti delle persone”.

⁴⁶ Cfr. Cittalia-Anci Ricerche, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, marzo 2009.

Nel quindicennio che va dai primi anni Novanta alla metà del Duemila il tema della sicurezza ha registrato nel nostro paese una sorta di divisione del lavoro tra centrodestra e centrosinistra sulla base della quale si può affermare, molto schematicamente, che il primo investiva di più nell'elaborare una strategia comune sulla sicurezza in seno alla coalizione mentre il secondo investiva di più nello sviluppare soluzioni a livello locale. La situazione è cambiata quando, reagendo alla sconfitta subita nelle elezioni politiche del 2006, il centrodestra è riuscito a saldare a una politica nazionale fondata sull'allarme criminalità e immigrati, la promessa di impegnarsi in politiche di rassicurazione a livello locale. Paralizzato dalle divisioni interne sia di natura generale sia specifiche di settore, di natura generale e specifiche di settore, il centrosinistra non è stato in grado di valorizzare le esperienze di *policy* realizzate né di promettere una credibile e adeguata *politics* da realizzare.

Nello studio di caso che abbiamo dedicato a Roma, lo spartiacque fra i due diversi modi di definire ed attuare le politiche di sicurezza urbana è rappresentato dalle elezioni locali del 14 aprile 2008.

La ricostruzione delle caratteristiche di tali politiche prima e dopo quella data ci consente di riannodare i due fili, quello della *policy* con quello della *politics*. In questa prospettiva, due dimensioni si rivelano particolarmente feconde nell'illustrare la il rapporto fra la prima e la seconda: i contenuti delle *policy* e il legame esistente fra le pratiche e le retoriche che le giustificano. Se i contenuti sono indicativi dell'ideologia che le plasma, il rapporto fra pratiche e retoriche rivela la natura della relazione esistente fra "Politica" e "politiche" nel dispiegarsi del processo di *policy making*.

Dai risultati della ricerca empirica emerge che il cambiamento delle politiche di sicurezza urbana che ha avuto luogo a Roma in seguito all'insediamento della Giunta Alemanno è netto. A livello dei contenuti, la precedente amministrazione di centrosinistra si mostrava orientata ad interpretare la sicurezza urbana come prevenzione sociale, mentre l'attuale Giunta di centrodestra propende a declinarla come rassicurazione. Nel primo caso l'agenda istituzionale era rivolta a promuovere l'integrazione di gruppi sociali disagiati attraverso misure di sostegno a famiglie in aree a rischio, progetti di mediazione sociale, servizi di supporto alle vittime; l'agenda dell'attuale Giunta capitolina, invece, si conferma ispirata all'obiettivo strategico della rassicurazione, secondo i canoni della "*reassurance policing agenda*"⁴⁷, che vede nella polizia la soluzione non solo alla minaccia della criminalità ma anche alla percezione di insicurezza e alla paura dei cittadini.

Ad una più attenta lettura degli elementi costitutivi delle *policy* (obiettivi, misure, strumenti ecc.) emergono tuttavia alcune contraddizioni che vale la pena evidenziare, sia per l'interesse analitico che rivestono, sia per le implicazioni politiche che ne scaturiscono.

⁴⁷ Cfr. A. Crawford, *Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security*, in "Theoretical criminology", vol. 10, n. 4, 2006, pp. 449-479.

Facendo riferimento alle due amministrazioni Veltroni, si osserva in primo luogo uno scarto nell'implementazione: all'individuazione dell'obiettivo strategico della prevenzione sociale, così come dell'obiettivo operativo dell'integrazione e dell'inclusione degli strati sociali marginali, non sono seguiti adeguati investimenti di risorse (finanziarie, organizzative ecc.). Tali circostanze hanno di fatto impedito un effettivo sviluppo delle *policy*, le quali si sono fermate ad uno stadio di sperimentazione.

Significativa anche la discrepanza fra gli obiettivi di inclusione e integrazione ed alcune azioni intraprese. Tale discrepanza si rileva soprattutto nel secondo mandato durante il quale, come si è visto, Veltroni si fa promotore di un rilevante numero di sgomberi di campi nomadi e di edifici occupati abusivamente. Le logiche sottostanti a questi interventi sono in contrasto con le retoriche dell'inclusione e della partecipazione pur ampiamente utilizzate dalle Giunte di centro-sinistra, sia in relazione alla *issue* della sicurezza sia ad altre; il richiamo alla partecipazione, infatti, appare un elemento ricorrente dell'agenda veltroniana, associato in particolare alle politiche economiche e urbanistiche. Per mancanza di coesione politica in seno alla maggioranza, alla *pars destruens* degli sgomberi non segue quella che ben potrebbe definirsi la *pars construens*, rappresentata dai villaggi della solidarietà. È da questi ultimi che si sarebbero dovute sviluppare azioni inclusive nei confronti della popolazione nomade, quantomeno in funzione di prevenzione di “possibili occasioni di tensione sociale”⁴⁸.

Il consenso sulle ragioni d'essere e sulle modalità di attuazione della *policy* di sicurezza urbana non è mancato, invece, alla Giunta Alemanno, la quale sta dimostrando compattezza nell'impostare il discorso sulla sicurezza/insicurezza e sui relativi interventi.

In generale, va notato che nelle strategie del sindaco di centrodestra sono gli obiettivi di assicurazione stessi che inducono le *policy* ad assumere la forma di politiche simboliche. Si pensi agli interventi attuati finora, come le pattuglie di militari a presidio di obiettivi sensibili, il censimento della popolazione nomade e l'emanazione delle ordinanze, a cominciare da quella anti-prostituzione. Naturalmente le politiche simboliche sviluppano conseguenze tangibili nel momento in cui vengono dispiegate risorse per la loro realizzazione e nella misura in cui conseguono l'obiettivo di persuadere l'opinione pubblica “che si sta facendo qualcosa”.

Tuttavia, un divario fra obiettivi dichiarati e azioni in corso d'opera si registra anche nel caso della Giunta Alemanno. Emblematica, ancora una volta, la “questione Rom”. Oltre al graduale smantellamento degli insediamenti abusivi esistenti e alla riqualificazione dei campi in regola, il “piano nomadi” concordato da sindaco e prefetto prevede anche due nuovi “campi attrezzati”, alla cui costruzione sarebbero invitati a partecipare i nomadi destinati ad abitarli. Il paradosso che ne emerge è evidente anche a prescindere dall'effettivo esito del piano: il nuovo sindaco, che dall'opposizione criticava come un inutile spreco di

⁴⁸ Patto per Roma sicura 2007, p. 4.

risorse la costruzione dei campi, ora che si trova al governo della città afferma di volerli costruire. Se ciò accadesse, il sindaco di centrodestra finirebbe per realizzare ciò che il sindaco di centrosinistra avrebbe voluto ma non ha potuto realizzare.

In conclusione, un certo divario fra retoriche e pratiche è rinvenibile presso entrambe le giunte. Come osserva Crawford, analogamente e in misura anche maggiore di altre, le *policy* della sicurezza, essendo influenzate dai singoli eventi, dalla loro presentazione mediatica e dalle percezioni dell'opinione pubblica, appaiono particolarmente esposte all'opportunismo politico⁴⁹. Un limite comune nell'agenda istituzionale delle due Giunte è l'assenza di un approccio integrato, che coniughi obiettivi di prevenzione a obiettivi di assicurazione dei cittadini e di contrasto dell'illegalità: mentre è su tale integrazione che si fonda il concetto stesso di sicurezza urbana.

Non è da trascurare, infine, il contesto multilivello in cui prende corpo la *governance*. Nella Capitale esso agisce in parte nel senso di radicalizzare, in parte in quello di attenuare l'iperpoliticizzazione del concetto della sicurezza. Da un lato la consonanza politica del governo comunale con il governo nazionale ispira al primo l'adozione di misure, consentite dalle nuove norme in tema di sicurezza, spiccatamente distintive della *politics-policy* di centrodestra. Dall'altro, la sussistenza di un radicato pluralismo al livello sub-comunale (ben 11 dei 19 municipi romani sono amministrati dal centrosinistra) costituisce di per sé un non trascurabile bilanciamento nelle politiche di settore. È così che, ad esempio, la maggioranza dei progetti presentati dai municipi e finanziati dalla regione Lazio sono imperniati sulla prevenzione sociale (o come noi preferiamo dire, strutturale) anziché situazionale⁵⁰.

La nostra ricognizione ha avuto come obiettivo porre a confronto, con pari criticità e comune impiego degli strumenti della verifica empirica, i due principali modelli di *politics* e *policy*. Al di là di alcune convergenze e sovrapposizioni proprie di una società come quella attuale, sempre più complessa e frastagliata, questi due modelli continuano ad essere intrinsecamente differenti in quanto ispirati a due concezioni del mondo differenti. Mentre è doveroso per l'osservatore cercare di mantenere i bilanci separati da esse, è prevedibile e legittimo che i decisori ispirino all'una ovvero all'altra le proprie proposte.

⁴⁹ Cfr. A. Crawford, *Situating crime prevention policies in comparative perspective: policy travels, transfer and translation*, in A. Crawford (a cura), *Crime prevention policies in comparative perspective*, Cullompton, Willan Publishing, 2009, pp. 1-36.

⁵⁰ Cfr. F. Battistelli, *Sicurezza e insicurezza urbana in Italia tra paradossi, iperboli ed eufemismi*, di prossima pubblicazione.