

CAMERA DEI DEPUTATI - LEGISLATURA XV

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di mercoledì 5 dicembre 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle ore 9,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di esperti della materia ed intellettuali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle forze di polizia, l'audizione di esperti della materia ed intellettuali.

Ringrazio i presenti per aver accolto l'invito della Commissione. L'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo terminerà a gennaio con una relazione che presenteremo alla Camera sulle diverse dimensioni dei problemi della sicurezza. Una di queste dimensioni riguarda il disagio urbano, con particolare riferimento non solo alle questioni di carattere sociale, ma anche a quelle attinenti al disegno delle città.

Abbiamo chiesto, quindi, ad alcuni urbanisti di esprimere la loro valutazione in merito. La costituzione di ghetti, ovvero di aree con forte concentrazione di fasce sociali emarginate, più a rischio, in difficoltà economica, produce effetti particolarmente negativi per la gestione e il governo di questi processi.

Vi sono tra voi esperti sul versante penalistico, uomini di cultura, esperti in materia urbanistica, perché abbiamo cercato di cogliere punti di vista diversi attraverso il vostro contributo. Stiamo lavorando da alcuni mesi su questo tema e quella odierna costituisce l'ultima sessione, al termine della quale elaboreremo la relazione finale. Il testo redatto vi verrà inviato prima di stilare la versione definitiva per avere eventuali suggerimenti.

Do la parola ai nostri ospiti.

ERNESTO SAVONA, *Professore ordinario di criminologia presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Ringrazio lei, presidente, e tutta la Commissione per l'invito a partecipare all'odierna audizione, che è particolarmente gradito.

Svolgo ricerche nel settore della criminalità sia urbana che organizzata. Nei dieci minuti a mia disposizione proverò a ragionare su cosa stia cambiando nella sicurezza, riflettendo anche sulla criminalità in genere e sulla criminalità organizzata. Nel considerare il passato, proporrò anche rimedi per il futuro.

Per quanto riguarda l'insicurezza, esistono nella ricerca tradizionale tre fondamentali che sono la quantità di criminalità, la paura e l'allarme sociale. Di tali argomenti ha già parlato il professor Barbagli nel corso della sua audizione.

PRESIDENTE. Lei distingue la paura dall'allarme sociale?

ERNESTO SAVONA, *Professore ordinario di criminologia presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Sì, si tratta di aspetti diversi: la paura viene misurata attraverso l'ansia di essere vittima di un determinato reato, mentre l'allarme sociale è la preoccupazione per l'insicurezza. Anche in letteratura sono esaminate diversamente e ricercate in modo assolutamente differente. Peraltro, dipendono anche da fattori molto diversi.

Questi tre fondamentali stanno cambiando. Sebbene operando una sintesi sui dati sia necessario tenere conto del fatto che si utilizzano schemi interpretativi talvolta traballanti come i dati stessi, in sintesi nel corso degli ultimi quindici anni in Europa e in Italia la quantità di criminalità e la quantità di paura sono rimaste stabili, ma è cresciuto l'allarme sociale.

In base all'interpretazione mia e dei ricercatori che lavorano con me a Transcrime, considerando due dati quali la natalità in Europa e in Italia e il tasso di immigrazione, sembrerebbe che questa stabilità sia il risultato della caduta delle classi a rischio, quindi giovani, giacché la criminalità si concentra nelle classi fra i 15 e i 25 anni. La nascita di un minor numero di bambini negli anni Ottanta ha, quindi, prodotto una minor quantità di delinquenti. È, tuttavia, rimasta stabile e non diminuita, perché è stata compensata dall'aumentata immigrazione in Italia.

Le due curve disegnate indicano che dove diminuisce la natalità aumenta l'immigrazione in Europa e in Italia, con la conseguente stabilità della quantità di criminalità. Si tratta certamente di una interpretazione molto schematica, perché tanti altri fattori possono determinare l'aumento della criminalità.

Il futuro della sicurezza in Italia e, quindi, dei tre fondamentali - quantità di criminalità e di paura rimaste stabili e allarme sociale in crescita - in assenza di interventi di breve, medio e lungo periodo su questi fattori, sembrerebbe consistere in una crescita del livello di insicurezza.

I tassi di natalità e di immigrazione stanno aumentando in Italia e in Europa e mancano interventi immediati di breve, medio e lungo periodo che possono far ipotizzare una diminuzione dei livelli di insicurezza, per quanto riguarda sia quella oggettiva, sia quella percepita come allarme sociale.

Questo richiede una serie di interventi, molti dei quali, di medio e lungo periodo, si stanno realizzando. Se lei e la Commissione siete interessati, posso anche accennare a quali sarebbero opportuni. Sicuramente non si dovrebbe, invece, scaricare sul sistema penale la funzione di deterrenza dei comportamenti penali.

Oggi plaudo all'iniziativa di convocare alcuni architetti, giacché esistono interventi tesi a ridisegnare le città in chiave di sicurezza, che riguardano la prevenzione situazionale. In Inghilterra si combattono le rapine di telefonini non tanto arrestando i giovani che le commettono, quanto bloccando i telefonini e rendendoli assolutamente inutilizzabili. Tali interventi di prevenzione situazionale stanno risolvendo diversi problemi in molti Paesi in Europa senza alcun bisogno di ricorrere al processo penale e alla condanna degli autori.

La linea perseguita dalle moderne ricerche criminologiche è oggi quella di ridurre le opportunità criminali, e quindi le conseguenze e le vittime, senza limitarsi a punire i colpevoli. Questa linea comporterà un forte investimento anche in termini di risorse, ma i costi saranno comunque molto inferiori rispetto a quelli dell'attivazione del sistema penale. Questi interventi di medio periodo potranno rivelarsi positivi in termini di risultati. Esistono altri interventi di lungo periodo, come la prevenzione precoce, per quanto concerne la violenza, che rappresenta una delle caratteristiche

dell'Europa moderna occidentale e orientale, con un aumento dei comportamenti violenti nonostante la riduzione degli omicidi.

Su questi argomenti si effettuano investimenti nella ricerca anche in altri Paesi ed è stato dimostrato che interventi di prevenzione precoce tra zero e tre anni producono una riduzione dell'aggressività sul piano degli adolescenti che diventano a rischio o a disagio sociale.

Queste ricerche sono state commentate dal Premio Nobel per l'economia Heckman, che ha dimostrato come in tutto il mondo gli interventi degli investimenti per la riduzione dell'aggressività siano assolutamente intempestivi, perché attivati quando il problema è già nato, come nel caso degli adolescenti, e non invece prima, quando ci sono situazioni a rischio nella pancia della madre.

Possiamo capire perché in Italia ed in Europa si intervenga soltanto a dodici o tredici anni, quando la situazione oramai è maturata in comportamenti antisociali. Gli adolescenti chiedono un trattamento, ma quando ormai è poco produttivo. Heckman ha delineato una curva, rilevando come ogni dollaro o ogni euro speso il prima possibile sia produttivo di benefici in termini di riduzione dell'aggressività. Più avanti si va negli anni, meno è produttivo: spendere 100 mila euro quando i ragazzini hanno dodici anni produce molto meno in termini di riduzione dell'aggressività rispetto allo stesso investimento compiuto quando hanno da zero a tre anni.

Si tratta di interventi lunghi, che possono far riflettere su come ridurre il tasso di aggressività che è in aumento e produce violenza tra i giovani; emergenza attuale non soltanto in Italia, ma anche in Europa. Altri interventi su cui gli architetti si dilungheranno riguardano la modifica delle città in termini sia di arredo urbano, sia di struttura urbana, che hanno funzionato nel ridurre i livelli d'insicurezza, ma anche la criminalità.

In caso di eventuali domande, potrò specificare meglio questi aspetti, ma è fondamentale tenere conto del disordine urbano e sociale. Una ricerca svolta a Chicago in un periodo di venticinque anni ha dimostrato come criminalità e disordine urbano camminino su binari paralleli, ovvero come nel disordine urbano prima o poi si inneschino comportamenti criminali, e come questi comportamenti criminali si attenuino qualora nella città nascano forme di aggregazione sociale definite *collective efficacy*, che intervengono per la riduzione dei comportamenti criminali.

Nelle mappe di Chicago e di altre realtà in cui queste ricerche sono state svolte per venticinque anni, l'aumento della criminalità in relazione al disordine sociale è colorato in rosso, colore che va attenuandosi con il crearsi di situazioni collettive di aggregazioni sociali all'interno della città. Non esiste, infatti, soltanto un problema di polizia, ma anche un problema di realtà sociali che devono essere costruite e fatte funzionare.

La criminalità organizzata è parte di un ragionamento sulla sicurezza. Due giorni fa, a Palermo, si è svolta una conferenza sulle mafie in Europa, esito del lavoro di quattro università, in cui ho presentato una relazione di apertura sulla situazione delle mafie europee e di quella italiana.

Schematicamente, nel panorama delle organizzazioni criminali in Europa si rileva una profonda differenza tra quelle dell'est e quelle dell'ovest per quanto concerne le strutture organizzative, che a ovest sono a rete, mentre a est hanno struttura piramidale concentrata su attività locali di tipo parassitario (estorsioni e infiltrazioni negli appalti).

Nel considerare le organizzazioni criminali in Italia, la differenza è emersa immediatamente, perché le strutture criminali italiane, in particolare la mafia siciliana, hanno le stesse caratteristiche delle mafie dell'est. Il *core business* è costituito da estorsioni e infiltrazioni, attività parassitarie, e, così come nelle mafie dell'est, la protezione politica amministrativa fa prosperare queste organizzazioni criminali.

Lo scenario delle mafie italiane in termini di conseguenza è che, se il tappo politico-amministrativo dovesse saltare per un miglioramento della cultura della legalità e per altri miglioramenti che si stanno verificando, queste organizzazioni criminali dovrebbero declinare, come accaduto in America in alcuni casi, aprendo i mercati ad altre mafie di etnie diverse o riciclarci sui mercati internazionali, come verificatosi in una parentesi tra la fine degli anni Settanta e gli anni Novanta, mentre oggi questo non è più il *core business* delle attuali mafie italiane.

Questa analisi è molto semplificata, e mette insieme strutture organizzative e attività prevalenti.

Lo scenario, anche qui, è completamente diverso e raccomanderei un intervento massiccio nel settore dell'anti-riciclaggio e della confisca. Ho preso visione del disegno di legge del pacchetto sicurezza, che mi sembra andare in una direzione nuova o vecchia, giacché in America la confisca è stata realizzata negli anni Settanta e oggi si ripropone di fronte alla totale inefficacia dell'azione di confisca a legislazione esistente.

Ritengo che sia per la criminalità comune, sia per la criminalità organizzata, che sono parte di un problema di insicurezza, esista uno spazio enorme per interventi innovativi in grado di cambiare il futuro scenario di insicurezza in Italia, che senza cambiamenti dovrebbe invece aumentare.

PRESIDENTE. Professore, mi scusi, lei ha fatto riferimento a una sua relazione. Volevo sapere se può farcela avere e se può farci avere una bibliografia relativa anche alle questioni che qui ha indicato.

ERNESTO SAVONA, *Professore ordinario di criminologia presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Non ho un testo scritto, perché ho saputo di questa audizione due giorni fa, quando mi trovavo tra Bruxelles e Palermo. Vi farò avere sicuramente la relazione. Ho un dato che potrebbe essere utile alla Commissione. Dieci giorni fa è uscito Eurostat, il Bollettino sulla criminalità in Europa. Vi è riportato anche un dato molto importante che riguarda il tasso di poliziotti ogni 100 mila abitanti per tutti i Paesi europei.

PRESIDENTE. Che cosa dice?

ERNESTO SAVONA, *Professore ordinario di criminologia presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Sono 560 in Italia, soltanto dopo Cipro, un terzo in più della media europea. Ieri sera, abbiamo elaborato i dati nell'ufficio di Milano, che indicano come il numero di poliziotti in Italia, con tutte le stime di polizia municipale, Carabinieri e via dicendo, sia assolutamente sproporzionato rispetto alla media europea.

Nel dettaglio di questa analisi, poiché la Commissione si è occupata anche di funzionamento delle forze di polizia, il problema della insicurezza o sicuramente dell'allarme sociale non è indifferente ai problemi dell'efficienza delle forze di polizia. Mi sono, dunque, permesso di riportare questo importante dato per quanto riguarda il numero dei poliziotti.

LUCA ZEVI, *Architetto*. Anch'io ringrazio per questo invito. Considero opportuno il tentativo di affrontare in termini interdisciplinari e complessi questo problema della sicurezza, che sta diventando sempre più omnicomprensivo anche nelle discussioni comuni fra le persone.

Naturalmente, faccio mia l'impostazione del professor Savona laddove afferma, così come testimoniato nella relazione del professor Barbagli, che la condizione urbana rappresenta uno dei fattori primari che determina i fenomeni di devianza e quindi l'insicurezza.

Da questo punto di vista, ritengo che una politica della sicurezza debba essere incentrata fondamentalmente sulla coniugazione fra politiche repressive, politiche di recupero del coinvolgimento sociale e politiche urbane.

Per quanto riguarda queste ultime, di cui mi occupo in maniera più diretta, in tutti i luoghi abbandonati si sviluppa una situazione di insicurezza. Per citare alcuni episodi specifici, che appaiono sintomatici, l'evento tragico verificatosi a Tor di Quinto recentemente è avvenuto perché avevamo una stazione della metropolitana abbandonata e un campo rom abbandonato. Le due condizioni insieme sono state un terreno di coltura molto importante per quanto è successo.

Contemporaneamente, al contrario, un campo rom realizzato da una cooperativa, ma sostenuto dal comune di Roma, che si trova sulla via Tiberina appare fortemente assistito da politiche sociali, prima fra tutte un pulmino che va a prendere i bambini del campo per portarli a scuola, e con un coinvolgimento diretto di tutti gli abitanti che devono rispettare regole precise nella gestione del

campo stesso. Il campo raccoglie circa 150 persone in una zona residenziale molto pregiata - aspetto molto interessante - e al momento non ha creato conflitti...

PRESIDENTE. Qual è la zona, professore?

LUCA ZEVI, *Architetto*. Sulla via Tiberina, dopo Prima Porta. Attraverso una capacità di gestione e di coinvolgimento nella gestione e una politica di sicurezza partecipata - parola chiave molto importante - si realizza, quindi, una condizione positiva.

Ribadisco, dunque, come sia fondamentale farsi carico innanzitutto delle condizioni fisiche dei luoghi, laddove una stazione come non solo Tor di Quinto, ma anche la stazione Nomentana e molte altre, una piazza o un campo rom abbandonati sono certamente luoghi di rischio. Come evidenziato dal professor Savona, dunque, le politiche di arredo urbano si rivelano fondamentali, come anche i tentativi di accogliere e di coinvolgere.

Mi ricollego ancora una volta alle considerazioni del professor Savona per un discorso più ampio riguardante le politiche aggregative, ovvero la dimensione comunitaria.

Da molti anni sto seguendo un progetto che si chiama «La città a misura dei bambini». Il professor Savona si riferiva a politiche da realizzare fra zero e tre anni, che, in termini urbanistici, riguarda direttamente i luoghi dell'educazione. Noi abbiamo lavorato, invece, sulla prima fascia di età scolare, ovvero le scuole elementari, con un obiettivo. Se, infatti, nel lasso di tempo fra i sei e i dieci anni non si comincia a costruire un'autonomia del cittadino in formazione, una capacità di decidere, di poter scegliere e a sperimentare dei comportamenti in forma autonoma, è molto più probabile che quel cittadino in futuro sia trascinabile in fenomeni di devianza. Oggi le città sono sostanzialmente inabitabili per i bambini in forma autonoma, giacché i bambini godono di tutti i privilegi che i loro predecessori non hanno avuto, ma non della facoltà di decidere di aggregarsi liberamente. Una città in cui i bambini non hanno possibilità di muoversi da soli non forma cittadini responsabili. Se oggi l'adolescenza arriva fino a età impronunciabili, questo è dovuto anche alla scomparsa di questa abitudine a decidere.

In questo senso, le politiche urbane hanno un carattere strategico. Nell'affrontare una città, per esempio, è molto importante saper distinguere fra le zone a prevalente scorrimento automobilistico e quelle a prevalenza residenziale. Per dirlo con uno *slogan*: se nelle zone ove le macchine devono scorrere il pedone attraversa la strada, all'opposto, nelle zone a prevalenza residenziale sarà l'automobile ad attraversare il marciapiede.

Si tratta, quindi, di una continuità del percorso pedonale che non penalizza l'automobile, ma rinegozia il rapporto, in modo che per le dimensioni della strada o per una serie di ostacoli superabili a velocità controllate, il cittadino possa muoversi liberamente in una città che, abitata dai bambini, possieda una dimensione comunitaria molto più sviluppata dell'attuale.

Di questo abbiamo esempi molto interessanti a Pesaro, nelle Marche, dove, da ormai dieci anni, ogni anno 1.600 bambini in contemporanea vanno a scuola da soli senza che si sia mai verificato un incidente. La stessa politica sviluppata, ad esempio, nella città di Buenos Aires, dove c'era un tasso altissimo di aggressione da parte di bande di ragazzini nei confronti di singoli ragazzini che andavano a casa da soli; quando è stato organizzato un movimento collettivo ma autonomo dei bambini, questi episodi si sono dimezzati nel giro di pochi anni.

Una città sicura è occupata dai cittadini. Se all'insicurezza e all'allarme sociale si risponde attraverso un'autoblindatura della vita quotidiana, è fatale che la scena urbana sia sempre più in balia di chi attua comportamenti devianti.

Ritengo che nel promuovere politiche partecipate sull'emarginazione e una presenza dei cittadini alla vita urbana, i mezzi di comunicazione svolgano un ruolo decisivo. Da questo punto di vista, la situazione appare estremamente negativa, perché la pratica di enfattizzazione dei fenomeni di devianza sociale promossa dai mezzi di comunicazione di massa produce tendenzialmente una ritirata dei cittadini dalla vita urbana e, di conseguenza, una moltiplicazione del fenomeno, dove non si fa che gonfiare.

Non mi riferisco tanto a quello che è successo a Ponte Milvio - questo, in effetti, ha una ricaduta sociale molto importante - ma, ad esempio, al delitto di Perugia, la cui enfattizzazione non dà luogo a politiche urbane più virtuose, perché si tratta di un fenomeno dolorosissimo ma non paradigmatico di qualcosa che si possa produrre. Si tratta solo di gonfiare un fenomeno negativo con indifferenza più che con cattiveria, di enfattizzare fenomeni di pedofilia o di violenza sui bambini, che notoriamente avvengono dentro le mura domestiche, come anche le violenze sulle donne, inducendo i genitori a un allarme sempre maggiore, che contribuisce a rendere ancora più disabitata la città dai bambini.

In questo senso, ritengo che nel perseguire politiche della sicurezza partecipate e coniugate fra azione sociale, azione urbanistica e azione repressiva, e nel promuovere una città sempre più abitata dai cittadini e quindi non più curata in maniera così piramidale com'è tuttora, ripartita fra un centro particolarmente coltivato e una periferia invece più abbandonata, in una politica della comunicazione che contribuisca a questa linea anziché moltiplicare un allarme su fenomeni che, peraltro, come evidenziato dal professor Savona, appaiono stabili, si rilevi una possibilità di trasformare questo tema della sicurezza in un fenomeno di evoluzione sociale e urbanistica complessiva.

PRESIDENTE. Mi scusi professore, lei ha indicato la città di Pesaro. Volevo chiederle di segnalarci i buoni esempi. Nel rapporto, infatti, non vorremmo limitarci alle questioni negative, ma indicare una serie di obiettivi positivi raggiunti che siano da modello per altri.

Anche ieri, ad esempio, nella discussione con altri interlocutori, sono emerse buone pratiche. Questo ci interessa molto, perché riunire le buone pratiche servirà anche a indicare modelli di risposta diversi da quelli tradizionali.

LUCA ZEVI, *Architetto*. Certo, trasmetterò senz'altro alla Commissione la documentazione relativa.

MIHAI MIRCEA BUTCOVAN, *Scrittore*. Ho già previsto nella mia relazione una piccola presentazione. Intanto ringrazio per l'invito a partecipare a questo tavolo e saluto con piacere lo stimatissimo onorevole Violante, tutti gli onorevoli presenti e gli intellettuali e artisti qui convenuti. Ricordo che nei primi anni Novanta, quando poco più che ventenne, fresco dell'esperienza del regime dittatoriale rumeno, studiavo a Milano, il professore di diritto costituzionale ci insegnava che non andare a votare è un'occasione persa, perché una delle poche volte in cui viene chiesto il parere dei cittadini sul governo della cosa pubblica, circa la Costituzione, l'organizzazione, l'amministrazione dello Stato, la direzione della vita pubblica, bisogna andare a votare ed esprimere il proprio parere.

Da tempo sostengo nei miei scritti che in Italia negli ultimi anni si è parlato troppe volte di immigrati senza gli immigrati. D'altra parte troppo spesso gli immigrati si ritrovano a parlare di italiani senza gli italiani. Abbiamo ancora troppi convegni e troppi seminari e troppe ricerche, studi di settore, indagini, progettazioni, che hanno per oggetto l'immigrazione, ma che non contemplano la partecipazione degli immigrati.

Non so come si possa pensare di poter costruire la società del futuro senza coinvolgere e interpellare coloro che entrano a far parte legalmente e illegalmente di questa società. Non senza qualche sacrificio, quindi, ho viaggiato tutta la notte, ma non avrei potuto farmi sfuggire questa occasione di dare un mio modesto contributo al dibattito.

Le mie considerazioni saranno quelle di uno che di mestiere fa l'educatore professionale nel settore sociale e che da anni si occupa del disagio e della sofferenza delle persone, anche del disagio dei lavoratori nel campo delle tossicodipendenze e della interculturalità.

Mi chiamano anche poeta e scrittore perché ho pubblicato qualche libro in italiano, ma il mio è soltanto un punto di vista da osservatore romeno da oltre quindici anni in questo Paese. Partirò da alcune constatazioni, per poi cercare di essere anche propositivo.

Troppo spesso si parla di immigrati senza di loro e gli immigrati parlano davvero troppo spesso degli italiani senza gli italiani.

Anche quanto è accaduto nelle ultime settimane dovrebbe indurci a interrogarci su un punto fondamentale. Stiamo costruendo società multietniche e multiculturali, qui e in Europa, ma conosciamo poco, talvolta niente, dei Paesi di provenienza. Ne consegue spesso paura e incomprensione.

Innanzitutto è necessario parlare di immigrati con gli immigrati.

Le politiche sull'immigrazione, sulla convivenza multiculturale devono essere costruite con gli immigrati per tutti i cittadini e non solo per gli immigrati. Non si dovrebbero più svolgere convegni, seminari, tavole rotonde sull'immigrazione e sugli immigrati senza coinvolgerli. È necessario farli diventare protagonisti. Non si devono coinvolgere immigrati solo per rispettare il cosiddetto «politicamente corretto».

Le testimonianze di cittadinanza attiva e positiva degli immigrati non devono essere presentate come l'eccezione che conferma la regola. Bisogna anche evitare il rischio di interpretazione da parte dei partecipanti come eccellenze in una categoria di disperati.

A mio avviso, si dovrebbero curare maggiormente le reti di associazione di immigrati. Si devono educare le associazioni di stranieri ad associarsi, a fare comunità, non in un'ottica autoreferenziale e autoghehettizzante, ma in ottica promozionale della cultura di cui si è portatori, non come associazioni promotrici di interessi di pochi a nome di molti, ma come veri veicoli di culture e mediazione sociale.

Le associazioni di immigrati, a mio avviso, devono essere affiancate da associazioni italiane che fanno già muoversi nell'ambito di progetti promossi con enti pubblici o privati, che insegnino i principi della vita associativa o della collaborazione con altri enti.

I finanziamenti dovrebbero vedere sempre più la cooperazione tra le due tipologie di associazioni in un'ottica di accompagnamento alla crescita delle competenze promozionali e gestionali dei progetti. I progetti delle associazioni degli immigrati devono orientarsi sempre più verso il bilinguismo, per evitare rischi di autoreferenzialità.

Le manifestazioni promosse dalle comunità devono avere delle finestre aperte verso il territorio, i cittadini italiani e le altre comunità di migranti presenti.

Una volta stabilito un comune veicolo linguistico, la lingua italiana, si devono promuovere eventi di conoscenza reciproca, approfondimento e dialogo e creare sempre più anche centri interculturali indipendenti. In alcune comunità sono già realtà consolidate.

I tavoli di riflessione con i rappresentanti delle comunità devono essere creati al di là dei disegni politici che riguardano il singolo comune.

Occorre chiedersi anche quanto rappresentative siano alcune associazioni di immigrati e quale sia la partecipazione di italiani alle loro attività, quale la partecipazione degli immigrati nelle associazioni a maggioranza italiana.

I centri interculturali devono essere officine di promozione della convivenza pacifica e dell'interlocuzione culturale. Si deve guardare alle manifestazioni che presentano aspetti delle culture altre con curiosità che indaga, che vuole conoscere e non più come a momenti di folklore. Di fronte alle sollecitazioni di carattere emergenziale, non dovremo più trovarci impreparati e poco conoscitori, quando non del tutto ignoranti, rispetto ad alcune comunità di migranti presenti sul territorio italiano. Conoscere le comunità vuol dire anche andare a cercarle, scovarle, sollecitarle, anche laddove tendano a chiudersi o siano poco propense a socializzare le culture d'appartenenza, a partire...

PRESIDENTE. Vi sono realtà in Italia in cui si realizza tutto questo?

MIHAI MIRCEA BUTCOVAN, *Scrittore*. Sì, decisamente. Ad esempio, l'Associazione romeni in Italia di Milano ha promosso a settembre - in tempi non sospetti - un festival sulla cultura romena, valori e tradizioni europei.

Nonostante un certo *battage* pubblicitario della manifestazione, nessun giornalista è venuto a curiosare nella comunità romena, la quale, dopo anni di autoreferenzialità, è approdata anche all'idea di dover uscire dall'autoghettizzazione esclusivamente in lingua rumena per mediare la cultura di cui siamo portatori verso gli italiani e quindi parlare a loro. Da allora organizziamo manifestazioni soltanto in versione bilingue per coinvolgere anche il Paese che ci ospita.

Ad alcune associazioni potrebbe interessare soltanto la conservazione delle radici e allora bisognerebbe coinvolgerle nella promozione della propria cultura ma anche nell'apprendimento della cultura italiana per conoscere il Paese e il territorio che si abita.

A maggior ragione si dovrebbe promuovere una campagna divulgativa anche riguardo ai Paesi neocomunitari, davvero così vicini e talvolta così lontani. Considero opportuno immaginare anche biblioteche di confine, scaffali multiculturali che possano diventare un punto di riferimento per addetti ai lavori come scuole, associazioni e privati, coinvolgendo le associazioni di immigrati per reperimento di libri e riviste in lingua madre, in italiano e bilingui da mettere a disposizione della cittadinanza.

Si dovrebbero coinvolgere anche i consolati e gli uffici culturali delle ambasciate presenti sul territorio italiano per richieste di libri in lingua o per acquisto di libri in italiano che riguardano la promozione dei rispettivi Paesi da donare a centri come le biblioteche di confine. Le stesse associazioni dovrebbero muoversi in un'ottica di dialogo con il territorio italiano e non di mera conservazione delle radici culturali.

Attorno ai libri e alle varie forme di espressione artistica, si deve creare un movimento di interesse e curiosità anche attraverso incontri, dibattiti e mezzi di comunicazione come libri, riviste, pubblicazioni varie, notiziari radiofonici o programmi televisivi, ancora una volta almeno bilingui, mai esclusivamente nella lingua madre dei migranti.

Andrebbe stimolata anche l'editoria bilingue che veicoli poesia, fiabe e favole anche con la mediazione delle illustrazioni e letteratura per l'infanzia, vera e propria introduzione a Paesi sconosciuti soprattutto per le nuove generazioni.

È molto importante anche non trascurare l'educazione alla cittadinanza degli immigrati, che non passa soltanto attraverso gli opuscoli informativi che riguardano le pratiche burocratiche. La riaffermazione dei diritti deve essere affiancata da una buona informazione sui doveri. Bisogna coinvolgere non solo traduttori e interpreti, ma anche mediatori culturali, ovvero tutti coloro che a vario titolo operano nelle associazioni e nelle comunità di migranti, che sappiano sollecitare i connazionali verso una partecipazione attiva di protagonismo e con senso di appartenenza alla società civile italiana. Su questo aspetto bisogna aprire tavoli di confronto con le comunità, con i leader delle associazioni, con gli artisti e con gli imprenditori.

Per quanto riguarda le traduzioni di opuscoli informativi in lingua, troppo spesso si creano doppioni, peraltro con notevoli differenze nella versione tradotta. Accade che lo stesso opuscolo sia tradotto a livello locale, comunale, provinciale e regionale con dispendio di denaro non indifferente. Si potrebbero ottimizzare le risorse con una sola traduzione quando si tratta di documenti nazionali che riguardano leggi, iter burocratici, alcuni aspetti della scuola e della sanità da inoltrare al territorio, dove, se necessario, si possono poi realizzare le varianti locali in riferimento a documenti univoci.

La spiegazione del *welfare* italiano ai migranti dovrebbe essere preceduta da una informazione e riaffermazione dei principi ispiratori e dei fondamenti che caratterizzano i servizi a tutela della persona. In questo sforzo divulgativo si dovrebbero coinvolgere le stesse associazioni.

Ritengo molto importante indirizzare un'attenzione maggiore alla dimensione del tempo degli immigrati in un'ottica di ottimizzazione del tempo trascorso in Italia, soprattutto quando il progetto migratorio sia a breve scadenza con l'obiettivo delle rimesse. Il tempo degli immigrati spesso si trasforma in file alle poste, in questura, in prefettura o in comune, momenti degli immigrati che

potrebbero essere sfruttati meglio per un'educazione civica utilizzando opuscoli bilingui e quant'altro.

Si dovrebbero anche sostenere le realtà consolidate e le esperienze che promuovono il dialogo tra varie culture. Alcune situazioni potrebbero trasferire esperienza ad altri enti, ma dovrebbero essere messi in campo fondi per far circolare queste esperienze positive con linguaggi divulgativi. Penso, ad esempio, a Milano la Casa della carità continua ad affermare che gli sgomberi privi di un conseguente piano sociale sono inutili e spostano il problema altrove, dal centro delle città in periferia oppure alla rivista *on line* El Ghibli, il cui comitato editoriale è composto da una maggioranza di cosiddetti scrittori migranti.

Tali realtà faticano a trovare i fondi per coinvolgere risorse umane nella divulgazione della propria esperienza attraverso pubblicazioni su cartaceo o seminari per veicolare percorsi modello. La sponsorizzazione dei libri, prodotti multimediali, attività seminariali per divulgare esperienze realmente funzionanti e funzionali alle politiche sull'immigrazione dovrebbe essere considerata un investimento nell'attività di prevenzione attraverso la costruzione di buone prassi e la divulgazione delle stesse.

Si dovrebbe infine prestare attenzione ai nuovi bisogni di cui sono portatori gli immigrati e alla capacità ricettiva dei servizi sociali territoriali. Mi riferisco ai problemi di droga che vedono coinvolti immigrati e che difficilmente emergono o rientrano nei circuiti del sistema di intervento, così come il problema del consumo di alcol, maggiormente tollerato in alcune comunità di migranti. La prevenzione primaria e secondaria - dai vaccini al rapporto con l'alcol, dal pap test e alla mammografia - non deve essere dato per scontato nella tradizione delle persone che arrivano in Italia. Il rapporto con l'assistenza sanitaria e con la prevenzione soprattutto per quanto riguarda le donne deve essere seriamente preso in considerazione attraverso indagini che possono recepire i bisogni, informare sui servizi esistenti e sulle possibilità di accesso, ma anche offrire *ex novo* un'adeguata educazione sanitaria.

All'interno della stessa considerazione si colloca l'esigenza di una riflessione sul rapporto delle donne immigrate con l'assistenza ginecologica e l'accesso ad essa, anche in relazione alle tradizioni culturali dei Paesi.

Concluderei con un paio di considerazioni. Qualcuno ci ricordava che l'esilio è la miglior scuola di dialettica e che il bisogno di una patria è più acuto in coloro la cui patria è continuamente messa in discussione. Dobbiamo evitare che la patria di molti sia un luogo virtuale in cui si ergono frontiere mentali che prima o poi andranno a confliggere con altri confini.

Gli immigrati sapranno farsi coinvolgere in presenza di un maggior spazio al loro protagonismo nella società italiana? Nessuno ha la risposta, ma la domanda bisogna porla.

ALBERTO CLEMENTI, *Preside della facoltà di architettura presso l'Università di Pescara*. Grazie davvero per questa opportunità che permette di riportare all'attenzione della Commissione le ricerche e i lavori che si sviluppano nell'ambito dell'architettura - personalmente insegno in una facoltà di architettura - e anche in urbanistica. Fino a qualche mese fa ero segretario nazionale della Società italiana degli urbanisti.

Anche dal nostro punto di vista l'insicurezza urbana sta crescendo, anche se siamo ben lontani dai modelli patologici che hanno caratterizzato soprattutto la trasformazione della città nord americana e anche latino americana. Il problema delle periferie è ancora lontano dalla drammaticità delle *banlieue* francesi o di altre che sapevamo avrebbero dato problemi.

Le trasformazioni in corso nelle grandi metropoli contemporanee, che vanno nella direzione di alcuni spazi recintati, dai confini fortificati, iperprotetti, e poi dei corridoi di attraversamento urbano anch'essi ad alta sorveglianza pubblica, costituiscono un modello che si sta imponendo in molte città nord americane e anche latino americane. In Italia siamo molto lontani da questo, ma si comincia a intravedere una tendenza a rendere più sicure alcune isole della città collegandole con percorsi a maggior sicurezza nello scenario futuro delle città italiane. Non condivido molto le tesi più suggestive, secondo cui le città italiane stanno diventando periferia infinita. Sono molto

suggestive, alludono a problemi che forse Martinotti riprenderà, ma per fortuna da noi le cose non stanno proprio in questo modo. La trasformazione della città sta tuttavia andando verso l'indebolimento dei legami di coesione sociale che hanno configurato questa mirabile pluralità policentrica delle mille città e borghi italiani.

Dal nostro punto di vista, dunque, si va verso un processo strutturale di accentuazione del rischio della sicurezza.

È necessario promuovere strategie attive di contrasto a questo rischio, che non possono essere importazione di modelli stranieri. Esistono strategie molto sviluppate soprattutto in Australia, in Giappone, in America del nord e in Canada, ma abbiamo il problema di adattare queste strategie attive alla specificità dei contesti delle città italiane.

In particolare, mi riferisco non soltanto alle popolazioni sensibili, come i bambini, gli anziani o comunque i soggetti più esposti al rischio, ma anche ai contesti spaziali, ossia a situazioni geografiche. Le periferie urbane, sia abusive che legali, in Italia hanno avuto una logica di evoluzione molto differente da quelle dei ghetti, delle forti concentrazioni di immigrati, ma si assiste al rinascere del problema noto a Roma delle baracche, delle *bidonville* che si sono riprodotte trent'anni dopo. Potremmo anche sfruttare l'esperienza che abbiamo accumulato, per poter venire a capo di questo problema che a Roma sembrava endemico.

Preoccupa maggiormente il problema delle periferie suburbane di questa città diffusa, a proliferazione incontrollata, che ci appare intrattabile in particolare sotto il profilo della sicurezza. Desta preoccupazione anche la situazione dei centri storici che vengono svuotati o trasformati radicalmente, e così anche i centri città che hanno cicli di uso che lasciano troppo spazio a iniziative notturne in altri tempi che non sono quelli dell'attività, che sono fonte di grande insicurezza. Dissento dal professor Zevi, perché a Perugia tutti ci aspettavamo che sarebbe successo quanto poi è accaduto. L'errore della politica del sindaco, dell'amministrazione in carica è stato quello di non voler contrastare i rischi determinati dalla trasformazione del centro storico in cittadella universitaria, senza essere attrezzata a quei profili di sicurezza.

Proviamo a pensare a Perugia come uno di quei porti delle intelligenze che attirano tutto il mondo e vengono poi integrate dalla conoscenza della lingua, per essere poi assimilate agli standard europei. È una delle poche porte che funziona da integratore, come Siena o poche altre città italiane.

Non esistono politiche congiunte statali, regionali e locali comuni che siano all'altezza di questa concentrazione ad altissimo rischio.

Per realizzare il piano strategico della regione Umbria, abbiamo più volte ribadito di voler affrontare con le politiche adatte questo problema che tutti sapevamo sarebbe esploso. L'abbandono da parte dei centri storici delle funzioni che li hanno caratterizzati in passato e il loro divenire altro, senza una politica di accompagnamento, conduce a questo incremento del rischio.

I grandi eventi e le grandi attrezzature urbane - il Giubileo, gli stadi - ci hanno insegnato a fare politiche mirate anche di successo per affrontare il rischio ormai associato all'organizzazione di alcuni eventi. Qui c'è un *know how* che riguarda anche la configurazione spaziale dei quartieri interessati alla presenza di stadi. Intorno allo stadio di Roma, gli episodi recenti hanno messo in crisi quartieri impreparati alla vicinanza di questa struttura e quindi all'esplosione di queste manifestazioni. È necessario realizzare politiche preventive di messa in sicurezza anche attraverso accorgimenti progettuali, architettonici e urbanistici.

Anche le infrastrutture stanno diventando sempre più rischio, ormai perfino la autostrade, le stazioni di servizio, le piazzole di sosta, le stazioni. Si rileva un crescente bisogno di sicurezza relativo alle infrastrutture.

I parcheggi dei grandi centri commerciali stanno diventando luoghi ad altissimo rischio perché, abbandonati dalla protezione tutta rivolta all'interno del centro commerciale, costituiscono terra di nessuno, in cui non si capisce dove finisca l'azione dei gruppi che gestiscono queste attrezzature oppure della città. Si tratta quindi di spazi a metà strada, che diventano sicuramente fonte di rischio. Da queste analisi vorrei giungere ad alcune proposte, perché dall'esperienza compiuta in Italia abbiamo capito che hanno avuto successo i programmi di riqualificazione urbana. Gli italiani, in

Europa, si sono distinti nell'uso del programma *Urban*, finanziato dalla Commissione europea, che in pochi anni ha consentito a città del Mezzogiorno come Bari, Lecce, Siracusa, Cosenza ed altre ancora - caratterizzate da quartieri centrali e centri storici ad altissimo rischio -, infrequentabili nei tempi scorsi, di divenire incredibilmente luoghi di sicurezza locale. Attraverso un tale messaggio di fiducia si sta dimostrando come sia possibile cambiare anche la città del Mezzogiorno più provata da questo punto di vista.

I risultati sono stati formidabili, purtroppo poco accompagnati da una politica di comunicazione in grado di mettere in luce il grande successo riscosso e riconosciutoci in Europa. Gli *Urban* non hanno funzionato nelle periferie a Roma, Venezia, Napoli e dobbiamo chiederci cosa abbia garantito grandi successi da un lato e meno successi da un altro.

Abbiamo capito che la riqualificazione urbana certamente genera anche miglioramento della sicurezza.

Un'altra esperienza positiva è rappresentata dai programmi PRUSST, lanciati dal Ministero delle infrastrutture e dei lavori pubblici insieme ai comuni. In questo caso, sostanzialmente, c'era un mercato che tirava, per cui si richiede allo Stato ed ai comuni di accompagnare i processi di riqualificazione nell'ipotesi in cui si richiedano investimenti privati.

Ci muoviamo dunque nell'ambito di queste due esperienze di successo in Italia. Attraverso gli *Urban* si attuano politiche ad alta intensità di investimento pubblico poiché interessano quartieri marginali che richiedono strategie costose; di contro, i PRUSST costano poco e provocano ricadute impressionanti grazie all'operare del mercato.

Ritengo opportuno promuovere un terzo tipo di progetti pilota condivisi da Stato, regioni ed enti locali che lavorino proprio sugli spazi a metà strada, che non sono all'interno di quartieri di maggior disagio, né all'interno di un mercato che tira, ma ai confini delle zone più problematiche. Zone quali la stazione della metropolitana di Tor di Quinto, il «ghetto dorato» o il quartiere rom, dal mio punto di vista rappresentano, terreni di sperimentazione prioritaria per un investimento. In tali casi, si può fare poco con investimenti pubblici ma molto in capacità di regia; potremmo avere a che fare con «incubatori di centralità» che a poco a poco trasformano anche il quartiere ad alto disagio. Si deve quindi operare dove ci sono possibilità di investimenti pubblici e privati coniugati che sino ad oggi non abbiamo sperimentato; a queste situazioni va applicata la terza generazione di questi progetti pilota che già hanno avuto molto successo.

In secondo luogo, nei piani urbanistici e più ancora strategici promossi con finanziamenti dello Stato e delle regioni manca il tema della sicurezza urbana. Anch'io ho realizzato molti piani urbanistici e ho ripensato oggi, grazie a voi, a quanta poca attenzione abbia dedicato insieme alle amministrazioni locali allo sviluppo di strategie di contrasto all'insicurezza attraverso la pianificazione urbanistica o la programmazione strategica di investimenti.

Credo che questa Commissione potrebbe promuovere un adeguamento delle leggi urbanistiche regionali, immettendo il tema degli eventuali interventi atti a migliorare la sicurezza. In questo caso, c'è poco da inventare, perché soprattutto negli Stati Uniti, in Giappone e adesso anche in Europa si è sviluppata l'attività del centro *Crime prevention through environmental design* (CPTED) che è giunto a impartire direttive e indirizzi anche operativi su come realizzare politiche di intervento per le città sotto il profilo dell'urbanistica e dell'architettura destinate a migliorare con modesti investimenti i profili di sicurezza.

All'interno di queste indicazioni dovremmo inserire le linee guida che già in Europa sono maturate come accompagnamento a questo tema che dovrebbe essere tempestivamente immesso nei piani regolatori comunali e nei piani strategici che si stanno realizzando della Calabria, della Sicilia, della Puglia e della Campania.

La terza proposta consiste nel creare, per alcuni territori urbani ad elevata esposizione a rischio, progetti urbani promossi da un'autorità locale, come ad esempio il sindaco. Tramite una tecnica già sperimentata, gruppi misti - costituiti dal sindaco e da esponenti dei mondi appartenenti alla sicurezza - affrontano il tema del recupero e della messa in sicurezza preventiva di questi territori attraverso una varietà di investimenti e di azioni dell'architettura e dell'urbanistica.

Questo non è ancora divenuto di *routine*, anche se il comune di Ancona, ad esempio, si sta muovendo in questa prospettiva interessante. Non si può fare molto di più nel momento in cui si chiede alle città italiane di promuovere una generazione di progetti sperimentali che hanno l'obiettivo di migliorare la sicurezza di alcuni territori ad alto rischio.

Per quanto riguarda le università, non sappiamo sensibilizzare i nostri architetti e gli urbanisti a questi temi, laddove invece sarebbe opportuno lanciare un programma di ricerca congiunta che porti anche l'università, in particolare le scuole di architettura, ad affrontarli da vicino.

Per quanto concerne il problema più intrattabile allo stato delle nostre ricerche, queste periferie estese, residenziali, a bassa densità sono ormai diventate la vera città, laddove il 70-80 per cento della popolazione ormai si è spostata lì. Non sappiamo come mettere in sicurezza questa villettopoli che si presta ai colpi di mano delle bande.

Esistono due strategie, una delle quali urbanistica. Da tempo stiamo proponendo la densificazione di queste periferie estese attraverso alcuni spazi di centralità, che fungano anche da identificazione collettiva e che diano un'anima a queste zone nate sotto il segno della totale e sfrenata individualità senza legami di connessione sociale.

Questo è possibile farlo e il mercato stesso lo richiede. Si tratta solo di anticipare il mercato immobiliare e andare in quella direzione.

Appare, invece, più complicato introdurre riti di socialità al fine di intaccare questo malinteso senso della *privacy* che porta a recinzioni e a separatezze. Ritengo che dovremmo ragionare sull'esperienza delle opere di urbanizzazione a posteriori delle borgate romane, abusive, che hanno scoperto come, esaurito il momento della casa come bisogno primario da soddisfare, c'era bisogno di realizzare le strade e l'illuminazione, formidabili mezzi di riduzione del rischio. Come nei Paesi del terzo mondo, si è cercato di rendere legalmente protagonisti delle urbanizzazioni gli stessi abitanti che avevano realizzato l'operazione abusiva.

È quindi necessario convincere questi consorzi residenziali a creare percorsi ben illuminati a loro spese, favorendo anche quel clima di socialità condivisa che oggi manca. Si tratta di realizzare un insieme di percorsi pedonali o viari molto illuminati, gestiti su iniziativa di questi abitanti delle periferie oggi consapevoli di essersi cacciati in un vicolo cieco, laddove l'insicurezza è per loro la prima fonte di richiesta di cambiamento, perché abbandonano queste ville ormai indifendibili. Attraverso la realizzazione di questa politica, possiamo dunque intercettare un bisogno e trasformarlo in una strategia.

PRESIDENTE. Mi scusi, professor Clementi, lei ha accennato prima alla questione di Perugia. Mi pare che il professor Zevi facesse riferimento allo scarto tra l'attenzione che l'informazione dedica a queste questioni e la loro oggettiva rilevanza. Si tratta di un omicidio, in cui alcuni aspetti di *pruderie* hanno agitato l'informazione.

Lei invece faceva riferimento alla concentrazione e all'utilizzazione monodimensionale del centro storico. Le chiedo quindi come secondo lei avrebbe dovuto invece svilupparsi questo aspetto.

ALBERTO CLEMENTI, *Preside della facoltà di architettura presso l'Università di Pescara*. Ha ragione, presidente. A mio avviso, il centro storico è ormai un luogo internazionale: non è Perugia, ma una città del mondo. È abitato da studenti cittadini del mondo e governato da un governo locale che non ha la scala di questi processi.

L'impatto sulla stampa nazionale ma anche internazionale è legato proprio a questa apertura della città-mondo. Ormai abbiamo capito che le città sono fatte di questo, sono immesse in sistemi di relazioni internazionali e quello che accade in un punto appartiene al mondo intero. Questa scala non è stata percepita, quindi si è sempre rinviato a soggetti locali il governo di qualcosa che appare troppo fuori scala rispetto al sindaco di Perugia.

Ritengo indispensabile far partire questa cooperazione interistituzionale. Avevo chiesto, tra l'altro, alla regione Umbria di chiedere finanziamenti affinché Perugia venisse riconosciuta come città di Europa, destinata a fare integrazione sociale per coloro che vogliono entrare in Europa o comunque

avere a che fare con essa. L'Europa finanzia questi programmi. Tuttavia, è mancata la politica interistituzionale.

MARIO SAVINO, *Professore associato di diritto amministrativo presso la facoltà di economia dell'Università della Tuscia di Viterbo*. Ringrazio per l'opportunità concessami. Il mio breve intervento sarà focalizzato essenzialmente su un tema specifico che, come ho visto dagli atti dell'indagine, è stato toccato marginalmente da altri interventi, ma che vorrei esaminare nello specifico, ovvero il tema dell'impatto per il processo di europeizzazione sul nostro sistema nazionale delle forze di sicurezza.

In particolare, vorrei soffermarmi su tre dimensioni, prima delle quali la dimensione normativa. La prima cosa che l'Unione europea fa nel settore della libertà, sicurezza e giustizia è introdurre numerose norme.

A fronte di sistemi nazionali nei quali il quadro normativo è sostanzialmente molto semplice, perché disciplina le singole forze e poi le singole politiche, nell'Unione europea abbiamo ben 500 atti normativi. Questo è un primo dato significativo, perché la ricaduta immediata è la necessità di dotarci di un sistema di adeguamento a diversi livelli, che non è solo recepimento di normative, perché non si tratta sempre di direttive.

A fronte del dato di un'imponente massa normativa europea, il bassissimo grado di esecuzione a livello nazionale di queste politiche stride palesemente.

Tale scarto è in parte dovuto al fatto che molte delle misure dettate a livello europeo sono adottate con strumenti del terzo pilastro, quindi meno efficaci di quelli tradizionalmente riconducibili alla sfera più propriamente comunitaria, perché vi è un ruolo diverso della Corte di giustizia e della Commissione europea.

Gli Stati membri in questo ambito, soprattutto nel terzo pilastro, sono maggiormente responsabilizzati nell'attività di recepimento e di attuazione delle norme comunitarie. Sotto questo profilo, si rileva un generalizzato grado di inadeguatezza dei sistemi nazionali che, però, proprio nel caso italiano, assume contorni abbastanza preoccupanti, perché vi sono ambiti nei quali posizioni comuni o norme adottate nel 2000 devono ancora essere recepite.

Ne sono esempio le squadre investigative comuni. So che vi è una iniziativa in corso proprio alla Camera, ma si tratta di una convenzione del 2000 che attende di essere recepita.

Un secondo dato importante da rilevare è che l'Unione europea oltre a fare norme istituisce organi, che tendenzialmente esercitano poteri strumentali, ovvero poteri di raccolta e di valutazione delle informazioni, di assistenza alle amministrazioni nazionali, alle forze nazionali, di coordinamento tra i sistemi nazionali, nonché di formazione.

Tendenzialmente, invece, agli Stati membri restano le cosiddette «attribuzioni finali», cioè i poteri di investigazione, di ispezione e di arresto, che implicano l'utilizzo della forza pubblica. Questo dato non ci esime però dal considerare l'impatto delle norme europee anche su un altro livello. Posta la distinzione tra funzioni strumentali sempre più attratte a livello europeo e funzioni finali che invece restano in capo agli Stati membri, le norme europee disciplinano anche i poteri regolatori delle amministrazioni nazionali. I provvedimenti che riguardano i visti, l'asilo, le espulsioni hanno una sempre più stringente disciplina a livello comunitario.

Di questo secondo aspetto bisogna tenere conto, perché l'Unione europea fa norme, regola poteri amministrativi nazionali e istituisce anche organi che esercitano poteri strumentali.

Per quanto riguarda, in particolare, l'istituzione di organi, ovvero il terzo aspetto, non esiste un quadro di esecuzione unitario. Poiché la normativa comunitaria in materia è abbastanza frammentaria, esistono diversi modelli di esecuzione, non solo il modello classico dell'esecuzione diretta, ovvero norma europea-esecuzione nazionale, ma anche sistemi molto più complessi di carattere settoriale. Esistono ad esempio ambiti di cooperazione transgovernativa, in cui gli Stati decidono o comunque devono coordinarsi come lo scambio di informazioni e di *intelligence*, o ambiti nei quali organi europei sono al centro di una rete e formano sistemi comuni come Europol, Eurojust e CEPOL, il Collegio europeo di formazione della Polizia, e agenzie come Frontex.

In rapporto a questi diversi modelli di esecuzione, le amministrazioni nazionali devono avere la flessibilità e le capacità necessarie per adeguarsi alle diverse esigenze esecutive e per realizzare un effettivo coordinamento con il livello sopranazionale.

Ricapitolando, dunque, l'Unione europea crea norme, istituisce organi che esercitano poteri strumentali e regola poteri amministrativi nazionali.

Ci chiediamo quali siano le ricadute in termini di possibili direttrici di riforma del sistema nazionale, che ritroviamo anche in altri ordinamenti europei. Abbiamo fornito alla Commissione uno studio comparato che evidenzia la sostanziale simmetria dei progressi di riforma tra i diversi ordinamenti nazionali.

Una prima direttrice di riforma mira a individuare un razionale criterio di riparto funzionale. L'esistenza di un assetto dualista o pluralista di forze di polizia non è di per sé un problema ed emerge in quasi tutti gli ordinamenti europei. Costituiscono un problema invece l'assenza di un chiaro riparto di competenze, quindi la duplicazione di competenze - questa è una prima direttrice di riforma - e in secondo luogo l'assenza di un coordinamento adeguato, perché anche ridistribuite razionalmente le forze sul territorio, le esigenze di coordinamento si rivelano ineludibili. A livello europeo e anche nazionale alcuni accordi implicano lo scambio di informazioni tra Stati membri. Sarebbe un paradosso non riuscire nemmeno a scambiare queste informazioni al nostro interno, tra le nostre forze di polizia. La terza direttrice di riforma riguarda la specializzazione. Stante l'assetto abbastanza ingessato nel nostro ordinamento delle forze di polizia che risentono di una dislocazione territoriale non abbastanza aggiornata, lo strumento della specializzazione delle forze consente di colmare anche in via temporanea le più evidenti lacune del sistema e renderlo più flessibile.

La quarta direttrice è l'integrazione multilivello, non solo nella dimensione comunitaria ma anche in quella locale. Rispetto a questo problema, certamente il dettato costituzionale attribuisce la materia alla competenza dello Stato, ma è indubbio che vi siano sovrapposizioni nelle singole materie tra le attività di polizia amministrativa locali e le attività di sicurezza a livello nazionale. Da questo punto di vista, quindi, ben vengano i patti per la sicurezza, che il ministro Amato ha illustrato in una delle precedenti audizioni.

L'ultima direttrice di riforma è molto più trasversale, quindi non rappresenta un obiettivo ben definito ma ha carattere generale: è la necessità di un adattamento più tempestivo alle diverse esigenze poste dall'intervento comunitario, in termini non solo di rapido recepimento della normativa ma anche di riqualificazione degli strumenti e delle capacità delle forze di sicurezza nazionali.

AMARA LAKHOUS, *Giornalista*. Buongiorno, signor presidente, onorevoli parlamentari, gentili professori e intellettuali. Sono davvero lieto di partecipare a questa indagine. Vivo in Italia da quindici anni, sono algerino di origine e in questo periodo ho lavorato sempre nel campo dell'immigrazione, avendo modo quindi di conoscere da vicino il punto di vista non solo degli immigrati ma anche dell'istituzione, degli operatori sociali, delle forze dell'ordine. Quando ho ricevuto questo invito, ho subito riferito alla mia compagna - cercavo di fare bella figura - di essere stato invitato al Parlamento per parlare di sicurezza. Allora lei mi ha guardato stupita e mi ha chiesto cosa c'entrassi con la sicurezza. Le ho spiegato che la sicurezza è una dimensione fondamentale dell'essere immigrato, perché alla scadenza del permesso di soggiorno ci si reca in questura, non in comune.

Faccio il giornalista, mi fanno scrivere e pubblicano articoli se sono legati alla cronaca, e infatti prima di venire qui ho mandato un breve articolo che sarà pubblicato nei prossimi giorni sulla *Gazzetta dello Sport* - non c'entra con lo sport, le ultime pagine si occupano di altri mondi - dal titolo «Stranieri come noi» e riguardante Azuz.

Come scrittore, lo scorso anno ho pubblicato un romanzo che mi ha portato molta fortuna intitolato *Scontro di civiltà per un ascensore a piazza Vittorio*, ambientato all'Esquilino, che comincia con un omicidio, perché avevo capito che per parlare di immigrazione bisogna parlare di cronaca nera. Questa è stata la mia intuizione di cui sono anche felice.

Come antropologo, sto ultimando la mia tesi di dottorato sulla prima generazione di immigrati musulmani arabi in Italia. Mi trovo a lavorare sulle moschee, un problema di sicurezza, e dovrei lavorare anche sui detenuti, perché una percentuale altissima di loro sono immigrati, in particolare detenuti arabi; quindi sono andato in carcere a conoscerli.

Tutta questa esperienza sul campo mi ha dato la possibilità di avere una visione forse realistica più che pessimistica, per cui non avendo molto tempo vorrei concentrarmi su un punto fondamentale. Oggi si parla molto di emergenza della sicurezza, ma non credo si possa ritenere una novità. Personalmente lavoro anche molto sull'immigrazione italiana all'estero, che rappresenta per me uno specchio straordinario per contribuire a questo dibattito assente nel vostro Paese e che, tra l'altro, presenta straordinari punti in comune con il problema degli stranieri in Italia.

Sto raccogliendo materiale per scrivere un romanzo e sto lavorando sull'immigrazione italiana in Tunisia. Mi sono imbattuto in un caso avvenuto nel 1889, che mi ha molto stimolato. Si tratta della storia di un immigrato siciliano di nome Calandra che ha ucciso una giovane francese.

Nei giornali soprattutto francesi ho trovato rilevanti somiglianze con il caso della signora Reggiani. Anche in quel caso i *mass media* parlavano del pericolo siciliano, anche in quel periodo vi erano esperti, esistevano i giornali e forse in dibattiti pubblici si affermava che criminale siciliano non si diventa ma si nasce.

Non vorrei dilungarmi molto sulle somiglianze, perché sono molto evidenti.

L'analisi dell'*affaire* Calandra mostra come i veri motivi del caso fossero economici. La comunità italiana in Tunisia era infatti più numerosa di quella francese e i francesi avevano paura di questo superamento e insistevano sul fatto che gli italiani facevano tanti figli e dunque sarebbero diventati la maggioranza.

Si poneva poi un ulteriore problema riguardante la pesca, perché questi immigrati siciliani per lo più pescatori «rubavano il lavoro».

Ho lavorato per tre anni in un'agenzia di stampa, la seconda d'Italia, in cui ho avuto modo di conoscere da vicino le modalità con cui viene confezionata una notizia, e posso quindi assicurare che i titoli, le immagini e perfino le virgole non sono mai casuali. Questo è un altro tema che dovrebbe essere affrontato. Ciò che colpisce davvero nel caso della signora Reggiani come in quello del 1889 è il passaggio dalla criminalizzazione individuale a quella collettiva, per cui per un pescatore siciliano che uccide una giovane francese viene colpita tutta la comunità così come nel caso del giovane rom, che però ha coinvolto tutti gli immigrati.

È difficile farcela quando la responsabilità è collettiva. È inutile impegnarsi anche nel quotidiano con i vicini di casa, evitare di fare rumore la sera, la mattina salutare per primi, anche se all'inizio i vicini non sorridono o non rispondono, la sera tornando a casa aprire la porta dell'ascensore alla vicina di casa. Dopo sei mesi o un anno si crea un rapporto, dopo due anni il vicino ti può anche prestare del sale se ti manca.

Per quanto riguarda gli immigrati musulmani, quanto è capitato dopo l'11 settembre è veramente allucinante. Nonostante il lavoro fatto con la mia vicina di casa, l'11 settembre mi ha tagliato fuori, dovrei ricominciare da capo. Dinanzi a un altro attentato, all'arresto di un terrorista o presunto tale, dovrei ricominciare tutto. È veramente difficile farcela in questo contesto di diffidenza.

In conclusione, per essere concreto arrivo alla legge Bossi-Fini. Poiché ci troviamo in Parlamento, desidero sottolineare, come spesso ribadisco fuori, che questa legge sull'immigrazione produce dei falsi ospiti, o forse ospiti arrabbiati. A immigrati che sono in Italia da dieci o quindici anni, che hanno studiato e che dopo due anni devono andare a rinnovare il permesso di soggiorno, viene chiesto il contratto di lavoro. Se, come può accadere a tutti i lavoratori del mondo, lo hanno perso, hanno sei mesi di tempo, scaduti i quali diventano clandestini. Questo riguarda quindi anche il problema della sicurezza. In Italia esiste la legge Biagi sulla flessibilità del lavoro, però l'immigrato non può presentare in questura un contratto di tre mesi o un anno perché i tempi di attesa sono da uno a due anni. Si accordano quindi con il datore di lavoro chiedendo di accollarsi l'onere di pagare i propri contributi. Anche l'illegalità quindi è all'ordine del giorno.

Poiché ho seguito anche altre esperienze di immigrazione, ritengo importante aprire la porta alla

cittadinanza, senza regalarla, ma concedendola in cambio di un patto di integrazione. Sono favorevole ad esempio alla condizione di imparare l'italiano prima di acquisire la cittadinanza italiana, però ci deve essere una situazione veramente chiara su questo. Alcuni colleghi e amici scrivono in italiano, quindi promuovono anche la letteratura italiana.

Due mesi fa, in Francia è uscito un mio romanzo tradotto dall'italiano, non dall'arabo, e un editore algerino ha comprato i diritti per pubblicarlo in Algeria. Il romanzo è arrivato quindi in Algeria non attraverso l'arabo o il francese, ma l'italiano. In questo modo contribuiamo anche alla cultura, alla letteratura.

Considero urgente quindi intraprendere questa strada, per evitare di aggravare la situazione degli immigrati regolari, laddove ovviamente non tutti riescono a trovare un contratto di lavoro per due anni o a tempo indeterminato e molti diventano clandestini, costituendo quindi un problema per la sicurezza e inducendo a interrogarsi sulla legalità.

Nell'occuparsi di immigrati si ha la percezione di una frustrazione dovuta al fatto che la legalità non paga. In questo Paese esistono tanti furbi: il datore di lavoro, l'istituzione, persino la legge Bossi-Fini perché non affronta il problema, perché, se gli immigrati sono ospiti, dopo uno o due anni dovrebbero tornare nel loro Paese di origine, mentre invece rimangono qui, comprano case accendendo mutui e i figli rimangono nella scuola italiana. Si tratta quindi di ospiti forzati o di cittadini in attesa di ottenere la cittadinanza.

MARGHERITA PETRANZAN, *Architetto*. Ringrazio il signor presidente e gli onorevoli deputati per l'invito a questa audizione, che mi offre la possibilità di parlare da professionista, innanzitutto da architetto. Sono rimasta molto colpita da questo ultimo intervento e da quello precedente dello scrittore rumeno Mihai Mircea Butcovan, cui vorrei ricollegarmi.

Come architetto, infatti, mi rendo conto del disagio delle città e di come esso si possa eliminare non con la repressione, ma con la costruzione insieme, considerando l'altro non come un diverso da integrare, ma come una persona che entra a far parte di una società civile. Insieme dobbiamo ricostruire e creare nuove comunità integrando tutti.

Mi è piaciuto molto anche quest'ultimo intervento che capovolge il quadro della situazione. Questi due interventi si rivelano fondamentali e dobbiamo assolutamente tenerne conto.

Vi prego di scusarmi per la scelta di questa introduzione, dovuta al fatto che quotidianamente tocco con mano questa sofferenza. Vivo e lavoro al nord-est, area che sta vivendo una situazione paradossale e indegna di una terra che potrebbe produrre buoni risultati, dovuta all'atteggiamento nei confronti di chi viene a lavorare. Continuo a battermi come un Don Chisciotte contro coloro che discriminano in maniera straordinariamente violenta.

Desidero leggere alcuni commenti e osservazioni che ho fatto e che mi riservo di inviarvi poi a breve.

Credo che la realtà delle città sia complessa e soprattutto ambivalente. Non si può vedere una città solamente da un punto di vista. La città deve essere sempre osservata nel suo duplice volto, giacché la città del benessere e la città del disagio devono essere coniugate insieme, non limitandosi a far talvolta emergere quella del benessere soffocando quella del disagio oppure facendo improvvisamente emergere quella del disagio come una minaccia per quella del benessere. La città reale e quella virtuale sono anch'esse ormai cavalcate in maniera determinante - concordo molto con la relazione sulla situazione urbana di Clementi - vi è la città immaginata e quella concreta, la città degli affari e la città abitata, la città monocentrica e la città policentrica.

Io sono per la città policentrica e in questa sede mi sento di suggerire di cavalcare questa realtà. La città non può più essere organizzata con monocentrismo e una serie di quartieri satellite che attingono sempre da un'unica centralità, deve essere articolata in più centri autonomi con i loro servizi.

Queste realtà delle città duplici convivono e la loro convivenza fa assistere alla messa in atto di una realtà virtuale che si esprime in maniera sempre più consistente attraverso una monotematicità di funzioni e una produzione di recinti di aree urbane centrali sempre più vaste. Credo che la cosa più

difficile oggi, soprattutto in Italia, sia coniugare locale con globale, perché questo comporterebbe l'integrazione fisica, tangibile della città nella città delle varie culture che entrano. Probabilmente in Italia nessuno vuole ancora l'integrazione fisica tangibile e per questo riprendo volentieri quanto affermato dallo scrittore rumeno.

Ritengo che l'integrazione passi attraverso la contaminazione, che prevede l'inserimento di vari ceti sociali in ogni quartiere. Questa è la mia proposta: l'inserimento di vari ceti sociali in ogni quartiere attraverso la scelta politica di collocare appartamenti in affitto a prezzi calmierati o abitazioni di edilizia residenziale pubblica nei centri storici o nei cosiddetti quartieri alti. Si potrebbe, ad esempio, programmare le abitazioni di edilizia residenziale pubblica come restauri importanti nei centri storici invece di relegarli a zone terziarie. Restauri importanti con abitazioni anche di edilizia economica e popolare, residenziale e pubblica.

Oltre a ciò, è importante anche che sui corridoi stradali e ferroviari europei si impedisca l'insorgere di edificazioni libere su lottizzazioni caotiche e anonime, perché le edificazioni in questi corridoi devono essere controllate all'interno di un disegno urbano importante.

Come architetto progettista e direttore di una rivista cui tengo moltissimo perché mi dà la possibilità di avere un osservatorio abbastanza ampio, mi auguro che questo si possa ottenere anche attraverso nuove e diverse formulazioni di piani urbanistici, all'insegna dell'inserimento nelle strutture abitate già consolidate di nuovi edifici per servizi, di spazi aperti di collegamento e ristoro delle comunità, in risposta ai bisogni di aggregazione sia della popolazione giovanile che di quella straniera. Chi abita in ghetti programmati per classi sociali omogenee e riconoscibili non riesce più ad accettare l'inserimento di altre classi, che vengono considerate intruse.

Il processo che porta all'identificazione di una persona con il suo habitat ha inoltre valenze talmente importanti da condizionare il suo quotidiano comportamento nei confronti dei suoi simili. Abitare in un luogo che genera serenità, perché permette di sentirsi coesi con una comunità che con noi coabita, perché dà la possibilità di percepire sia bellezza che natura, libertà e appartenenza decide veramente del nostro futuro. Colui che vive in una condizione di equilibrio garantito può infatti riflettere sulla sua situazione presente e soprattutto futura. La sicurezza consiste proprio nel dare una garanzia di equilibrio a tutti, non reprimere.

Credo che l'habitat nel senso di luogo costruito abbia grandi responsabilità nei confronti del comportamento collettivo e che l'architettura sia inadempiente, perché denuncia una permanente estraneità sia dello Stato con le sue istituzioni, sia dei progettisti che spesso come i costruttori purtroppo pensano unicamente al loro privato e individuale profitto.

Questo genera quartieri e città che producono gente violenta ed emarginata, che non sente di appartenere a luoghi in cui non si identifica.

Si formano comunitarismi senza comunità, dove stazionano aggregati etnici che hanno perduto i legami e la capacità di controllo di una comunità.

Questo fenomeno si verifica più in Europa che in Italia attorno alle grandi città, ma in Italia si verifica un fenomeno peggiore. L'Italia è una terra di persone che si arroccano sulla specificità della loro tradizione culturale e locale, lasciando fuori dalla porta delle città qualsiasi nuovo ingresso come nel caso di Cittadella, di Montegrotto e di tutto il nord-est ultimamente, come se si potesse avere ancora la presunzione di controllare gli orizzonti e i limiti della città globale o città mondo. Troppi luoghi delle città italiane sono solo abitati, senza essere dotati di servizi e di spazi di relazione.

Tutto ciò conduce alla desocializzazione e allo straniamento. Le persone si chiudono dentro le case, quindi lo spazio della casa amplifica solamente il disagio.

Esistono aggregazioni infinite di abitazioni affollate senza centro, villette sparse nel territorio con scarse relazioni, private dei servizi indispensabili per comunità degne di questo nome, private di infrastrutture. Soprattutto la provincia del nord in cui vivo e lavoro è una galassia puntiforme, che si può definire una comunità decomposta o assente.

All'interno di questa realtà gli amministratori si rifiutano di riconoscere i reali problemi ed esigono l'erezione di nuove mura soprattutto ideologiche, sebbene siano consapevoli di come le periferie

dilagano incontrollate come metastasi in base a logiche immobiliari difficilmente arginabili. I centri storici italiani straordinari e unici si spopolano e si museificano perdendo identità con conseguente aumento del disagio e della potenziale criminalità. Ciò che viene edificato deve rispondere essenzialmente a richieste di comunicazione e di consumo immediato legate alle logiche correnti del mercato, per cui gran parte del costruito si organizza con criteri di risposta sempre più sofisticata a bisogni indotti dallo stesso mercato, che per produrre lavoro e profitto deve circuitare un quantitativo di merci tale da soddisfare richieste di qualsivoglia natura.

A differenza di ogni altra merce, il prodotto architettura ha un valore d'uso necessariamente associato a valenze di piacevolezza estetica, quindi deve rispondere a precisi requisiti di stabilità e di consenso collettivo, ma avendo anche requisiti normativi spesso assai discutibili.

Se da un lato si tende quindi a ricompattare l'edificato per arginarne la dispersione ormai fisiologica, dall'altro vengono a mancare la stabilità e il radicamento al luogo per queste nuove merci architettoniche, che si alternano come impianti scenici, con la loro interscambiabilità nel teatro della città diffusa e appartengono a una società ugualmente diffusa in cui organizziamo il nostro esistere. Questa instabilità edificatoria, questo procedere per tentativi di installazione di varia natura e forma provoca degrado e spesso incapacità da parte degli abitanti di riconoscersi all'interno delle nuove strutture che dovrebbero rappresentarli. La crisi di appartenenza provoca quanto accade oggi, causa profondo disagio e grande confusione e purtroppo degenera anche in straordinarie devianze.

Definirei creativa l'inquietudine che ha contraddistinto il sorgere delle attuali città, che però si ritrova miscelata anche con un'inquietudine degenerativa che rischia di prendere il sopravvento proprio perché il progetto ad essa sotteso è lasciato in preda ad una pseudo libertà decisionale, privata di regole nuove e apposite, che, come rilevava Clementi, devono essere adattate alla nuova realtà, al nuovo, intricato e complesso vivere civile.

Questa libertà creativa si trasforma quindi in arbitrio. Ciò dipende non dalla tolleranza e dalla democrazia, ma solamente dall'incoscienza e soprattutto dalla totale mancanza di responsabilità. Ritengo che le tensioni di totale trasformazione che hanno investito le città in quest'ultimo cinquantennio sino a farle esplodere siano riferibili sia alla produzione architettonica in senso stretto, sia a ogni altra produzione che deve imparare a misurarsi con la crisi che sta vivendo riprogettando continuamente le modalità con cui poterla arginare regolamentandola.

DONATO MASCIANDARO, *Professore ordinario di economia politica presso l'Università Bocconi*. Ringrazio i signori deputati e il presidente per questo invito.

Ritengo che, per chi si occupa di scienze economiche, sia importante poter provare a contribuire ai lavori di una Commissione parlamentare. Colgo l'occasione per accennare brevemente ad un piacere personale che ho ricevuto. Con questo incontro, io pago un debito scientifico, che si è aperto - se la memoria non mi tradisce - nel 1992, quando Stefano Zamagni e l'attuale presidente convocarono alcuni giovani a Bologna, con la finalità di promuovere una sessione della società italiana degli economisti che, per la prima volta, nel nostro Paese, affrontasse il tema dell'economia del crimine. Non c'era da stupirsi, giacché, il nostro Paese non aveva mai avuto prima problemi di criminalità in questo ambito. All'epoca, io non mi occupavo ancora di questa materia, ma da quel momento non ho più smesso di lavorarci. Non ho ancora sanato il mio piccolo debito scientifico, tuttavia questa è l'occasione per provare a ridurne il montante.

Pertanto, impiegherò i miei residui otto minuti per rappresentarvi, in pillole, una riflessione economica sul rapporto tra sicurezza e crescita economica, affrontando due questioni: la prima è se esista o meno questa relazione; la seconda concerne le politiche che - se questa relazione esiste - possono essere disegnate e messe in pratica.

Con riferimento alla prima questione, l'analisi economica più recente ha mostrato - con sempre maggior forza e raccogliendo sempre maggiori consensi - l'esistenza di una relazione tra crescita economica di un Paese, ovvero di un sistema, e sicurezza.

Questa relazione si instaura perché, nell'economia di mercato, gli scambi hanno bisogno di una

miscela di due componenti: le regole e la fiducia. La teoria secondo la quale l'economia di mercato coincide con il cosiddetto *laissez-faire* è un'idea ignorante, nel senso letterale del termine, in quanto l'economia di mercato è, essenzialmente, organizzazione degli scambi. Infatti, lo stesso sostantivo «organizzazione» implica un disegno delle regole - quale elemento irrinunciabile per poter parlare di economia di mercato - che si miscela con la componente della fiducia. Disegno delle regole e fiducia sono due architravi, che devono intrecciarsi: non c'è fiducia se non c'è un buon sistema delle regole e un buon sistema delle regole da solo non funziona. Come ci insegnano gli operatori del diritto, infatti, i contratti sono, per definizione, incompleti, poiché ciascuno di noi, prima di procedere ad uno scambio, fa un investimento - piccolo o grande (nei mercati finanziari è addirittura esaltato) non importa - in fiducia.

È dunque questa miscela tra regole e fiducia che consente al mercato di crescere. Di questo si è avuta sempre maggiore consapevolezza, tant'è che, negli ultimi anni, è stata esaltata l'importanza che le regole e la sicurezza hanno per la crescita economica.

Per meglio comprendere questa relazione, proviamo a considerare l'elemento più evidente della globalizzazione - di cui ho sentito parlare negli interventi che mi hanno preceduto -, vale a dire la mobilità dei fattori produttivi ed, in particolare, dei capitali: essi tenderanno ad andare verso quei sistemi dove più chiaro, forte e rispettato è il sistema delle regole.

Possiamo avere anche delle analisi empiriche che confermano questo fenomeno, se consideriamo il fattore produttivo mobile per eccellenza - quello finanziario - e analizziamo i Paesi che giocano tutto il loro successo proprio sulla capacità di attrarre capitali.

Considerate, ad esempio, gli oltre 200 Paesi che fanno parte delle Nazioni Unite, ad essi aggiungete quelli che non ne fanno parte: all'interno di questo enorme complesso di fenomeni che ivi si instaurano, provate ad individuare i cosiddetti centri finanziari internazionali (eviterò di chiamarli *offshore*, poiché, da noi, tale termine ha già di per sé una valenza negativa). La caratteristica di questi Paesi è, infatti, quella di giocare la loro crescita economica sulla capacità di attirare capitali dall'estero.

Se cercate i fattori comuni di questi Paesi, sfatterete dei luoghi comuni: non tutti sono delle isole; non tutti hanno la *common law*; non tutti parlano la lingua inglese. Noterete, invece, che il fattore che questi Paesi hanno in comune, a parità di altre condizioni, è un sistema di *rule of law* rispettato: i tassi di criminalità e di rischio di terrorismo sono inesistenti, le regole sono rispettate e i mercati dei capitali riconoscono il rispetto delle regole.

Infatti, a parità di altre condizioni, qualunque tipo di capitale bianco, grigio o nero, non si muove verso i Paesi in cui non vengono rispettate le regole, perché temono il rischio di esproprio.

Sono le regole, dunque, la condizione necessaria - ancorché non sufficiente - della crescita economica. Mi riferisco alle norme che tutelano i diritti della persona e della proprietà: i capitali si muovono verso quei Paesi dove maggiore è la tutela di questi diritti fondamentali.

Ora, la tutela dei diritti della persona e della proprietà non è patologica, ma è, anzi, assolutamente fisiologica nell'ambito di un sistema economico: in mancanza di essa, non c'è scambio, quindi - a parità di altre condizioni - non c'è economia di mercato e, pertanto, non c'è crescita economica.

A tutela di queste regole c'è il *law enforcement* (la difficoltà nel tradurre questa espressione in italiano è, a mio avviso, significativa), alla base del quale vi è l'idea che il disegno delle regole può essere più o meno efficace, ma ciò che conta di più è che ci sia reputazione e credibilità nelle leggi: le norme devono essere rispettate.

Credo che sia molto importante sottolineare il risultato di questa analisi economica, in quanto ci aiuta anche a superare il dilemma classico - citato implicitamente nell'intervento che mi ha preceduto - tra repressione e prevenzione.

Infatti, il *law enforcement* è altro, è avere un sistema in cui le regole vengono riconosciute, poiché tutti sanno che la probabilità di essere scoperti e poi sanzionati, in caso di violazione di una norma, è molto alta. Questo aiuta sia la prevenzione, sia la repressione.

Pertanto, dovendo individuare una priorità, nell'importanza che le regole della sicurezza hanno per stimolare la crescita economica, io ritengo che questa sia proprio il *law enforcement*, che, tradotto,

significa, appunto, efficienza della giustizia civile e penale.

Tengo a precisare che non sto parlando di efficienza come obiettivo, bensì come strumento.

Più chiaramente, non mi riferisco alla tradizione anglosassone cosiddetta del *law and economics*, in cui si giudicano le leggi in rapporto all'efficienza raggiunta; sto parlando, piuttosto, di economia del diritto - se preferite di *economics and law* - dove l'efficienza è funzionale ad un obiettivo. L'obiettivo di un sistema giudiziario è l'equità: un sistema giudiziario civile e penale non efficiente è, innanzitutto, un sistema iniquo.

La storia ci insegna che laddove la giustizia civile e penale è lenta, a parità di altre condizioni, la parte peggiore della popolazione aumenta.

Quello che intendo dire è che se la popolazione è distribuita tra persone avverse al rischio e propense al rischio - e queste ultime violano le norme - e se ci si trova in un sistema in cui le regole non vengono rispettate, ci si accorge che, pian piano, la quota dei propensi al rischio tende ad aumentare. Tutto ciò semplicemente perché il disegno delle regole non conta in quanto la probabilità di incriminazione tende a zero.

Prendendo in considerazione i dati dei tribunali italiani e depurandoli dall'effetto che noi, scusate, definiamo di «endogeneità», tra propensione a delinquere e lunghezza dei processi, si giunge alla conclusione che nelle regioni e province italiane in cui la giustizia civile - ed è un dato noto - e anche la giustizia penale sono inefficienti, a parità di altre condizioni e considerando la durata del processo, l'inefficienza tende ad aumentare la propensione a delinquere.

Postuliamo che l'obiettivo di un sistema sia quello di essere garantista, consideriamo cioè l'efficienza come strumento di equità. Un sistema garantista è assolutamente equo se è efficiente. Voi potete permettervi tre gradi di giudizio soltanto se in tempi ragionevoli siete in grado di esperire, mettere in atto e concludere i tre gradi del giudizio stesso.

Un sistema assolutamente equo riduce la probabilità che un innocente venga condannato. Quindi, se il nostro obiettivo è quello di rendere un sistema massimamente garantista, noi abbiamo l'obbligo di renderlo massimamente efficiente. Questo perché l'innocente che aspetta è un innocente condannato e questo è indice non solo di inefficienza ma anche di iniquità.

Questo è il messaggio - sto concludendo, anche perché sono andato oltre i dieci minuti a mia disposizione e di questo mi scuso - ma quali sono le politiche? Dall'analisi economica consegue che se volete rendere efficiente un sistema di giustizia civile e penale, essendo vincolati al problema del bilancio, dovete prevedere politiche a costo zero. Credo che possiamo considerare due ipotesi di questo tipo; mi sento di segnalare due esempi, sul primo dei quali ho le idee più chiare, parlando nello specifico e non in termini generali.

Il primo esempio è rappresentato dalla necessità, per il nostro Paese, di avere - l'espressione è un po' ambigua, ma la chiarisco subito - tribunali speciali per l'economia e la finanza. Potete tradurre la mia espressione liberamente; io intendo tribunali specializzati in materia di economia e finanza. Nel nostro Paese, così come ci sono tribunali specializzati in materia di diritto del lavoro, dovrebbero esistere tribunali specializzati in materia di economia e finanza, tenendo altresì conto che gran parte delle questioni legate alla sicurezza, qualificata economica e finanziaria, riguarda la tutela dei diritti della proprietà. Tale argomento interessa, quindi, non fasce piccole bensì ampie della popolazione, pertanto deve essere giudicata da persone competenti in materia.

Il diritto del lavoro rispetto al diritto della finanza ormai ha universalità più o meno comparabili. Il nostro Paese sta andando verso la cosiddetta «privatizzazione del rischio». Che significa? Significa che nelle famiglie italiane sta entrando il concetto del rischio: pensate solo al *welfare* che non può essere più considerato come un dato acquisito. Questo è un fenomeno che si sta verificando in tutti i Paesi dell'OCSE; il rischio sta entrando nelle case di ogni unità familiare e se ciò avviene, il diritto della finanza diventa sempre di più un bene pubblico.

I tribunali specializzati, pertanto, sono necessari. Segnalo che tutto il dibattito sulla *class action*, che oggi sta impegnando le nostre aule, sarebbe molto depurato qualora esistessero tribunali specializzati. Essendo il disegno della *class action* basato sul giudizio del giudice in termini di temerarietà o meno della suddetta *class action*, per evitare comportamenti opportunistici e nocivi

per la *class action* stessa, la presenza di tribunali specializzati, a parità di altre condizioni, renderebbe tutto il dibattito molto più sereno.

Sul secondo esempio di cui vi parlavo non ho un'idea precisa, tuttavia un economista, quando si parla di *law enforcement* e si trova all'estero, non può non notare la difficoltà nello spiegare perché nel nostro Paese c'è più di una forza di polizia.

Qualche volta provo a ricorrere all'argomento della *competition in intelligence*, poi, però, mi accorgo di qualche sorriso e capisco che forse non è l'argomento giusto. Parlando di politiche a costo zero, l'economista si domanda come mai non si possano razionalizzare le forze di polizia, visto che le risorse sono scarse e servono sempre di più sul territorio per fare *law enforcement*. Concludo - e su questo la Commissione potrebbe dare un contributo - soffermandomi sul fatto che stabilire delle priorità significa anche fare delle simulazioni, chiedersi che impatto può avere l'istituzione di tribunali speciali o la razionalizzazione delle forze di polizia. Si tratta dell'analisi costi-benefici, *impact analysis*, nel mondo anglosassone è ormai una tradizione; le nostre leggi la obbligano, tuttavia mi domando quanti lo facciano davvero.

Vi ringrazio molto e naturalmente resto a vostra disposizione.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore. Vorrei dire, a proposito delle forze di polizia, che in precedenza c'è stato l'intervento del professor Savino, dal quale si desume che forse in tutti i Paesi ci sono più forze di polizia; il problema è, credo che lo abbia accennato, quello del coordinamento, del raccordo e della ripartizione corretta delle competenze. Il grande nodo italiano è questo; ci sono forze di polizia non disponibili a coordinarsi, il che produce poi i costi che non corrispondono ai risultati.

CARLO OLMO, *Preside della facoltà di architettura presso il Politecnico di Torino*. Ringrazio anch'io la Commissione e il presidente dell'invito. Invitare uno storico a un consesso come questo indubbiamente lo pone in qualche difficoltà. Ho cercato di affrontare questa difficoltà provando a guardare ciò che il tema che voi suggerite ritrova nella storia della città.

Ci sono due fili che si intrecciano in tutta la storia, almeno del Sette, dell'Otto e del Novecento, che possono fornire elementi di riflessione utili a tutti voi. Il primo è che la segregazione non è stabile nel tempo, il ghetto non rimane identificato con gli stessi luoghi urbani o, per usare una terminologia francese, la *banlieue* non è sempre la stessa.

Sono due elementi sui quali vale la pena ragionare, perché sono due elementi fondamentali delle politiche. Che la segregazione sia mobile lo raccontano già le relazioni settecentesche, non è un tema di oggi. Lo raccontano De Horn e Lachaise, che fondò uno dei più famosi luoghi di Parigi. Così le relazioni di accompagnamento alle prigioni, il verbale di una lite, restituiscono scale, corridoi, marciapiedi sette o ottocenteschi dove si incontra una popolazione, che mobilità e precarietà del lavoro difficilmente consentono di legare ai luoghi. È tutto molto simile a quello che oggi accade in altri luoghi; comunque cercheremo di arrivarci.

I luoghi e le regole della segregazione appaiono già molto complessi nelle città capitali del Settecento - mi dispiace che sia uscito il nostro amico romanziere -, *Les nuits* di Réstif de la Bretonne precedono di quasi un secolo i racconti che lui faceva e disegnano una possibile topografia che è molto simile a quella di Tunisi che lui raccontava. In realtà tutto il Sette, l'Otto e il Novecento sono attraversati da un dibattito che lega proprio sicurezza e utilità pubblica e offrono alcuni spunti di riflessione alla Commissione che io vorrei segnalarvi.

Il primo è la non permanenza dei luoghi della segregazione. Nell'immaginario, anche giuridico, di oggi vi è quasi un rapporto biunivoco tra luoghi e segregazione. Lo stesso uso di un immaginario che finisce con il sostituire la realtà di cui si parla, il ghetto nella tradizione anglosassone, la *banlieue* nella tradizione francese - e potremmo continuare - finisce con il far perdere di vista come nella città si modificano nel tempo spazi e gerarchie tra spazi. Ci sono esempi molto vicini a noi. I centri storici delle città italiane nell'immediato dopoguerra furono quasi ricoveri per gli immigrati, luoghi sinonimo di emarginazione e di insicurezza; oggi, questi luoghi - non sono d'accordo che

siano svuotati - sono diventati inaccessibili anche ai redditi più alti.

Il mercato di cui bisognerebbe ragionare, che segue regole non più economiche, ma finanziarie, ha reso inaccessibili questi luoghi, non le loro funzioni.

Peccato perché, se guardiamo ai centri storici dei paesi minori del Lazio, del Piemonte o del Veneto, vediamo che questi subiscono e stanno subendo lo stesso processo di occupazione da parte di classi e di stranieri, come venivano chiamati negli anni Cinquanta a Torino, città dalla quale vengo, e subiscono processi di insicurezza ed emarginazione.

Opposto è il caso dei quartieri di edilizia pubblica - ricordo in quest'aula la straordinaria stagione dell'INA-Casa -, un tempo rappresentati come isole di segregazione; a Milano si chiamavano Coree, termine che evoca tante immagini. Guido Martinotti è seduto accanto a me, quindi insisto su questo aspetto. Ebbene, tali quartieri oggi sono zone di integrazione sociale tra le più forti ...

PRESIDENTE. Professore, anche alla Camera c'è un corridoio chiamato Corea. Ho cercato di battezzarlo diversamente, ma con scarso successo.

CARLO OLMO, *Preside della facoltà di architettura presso il Politecnico di Torino*. La similitudine non è proprio calzante.

Si tratta, dunque, di zone non solo di integrazione sociale, ma anche di identità delle città. La città ha una forma, nonostante tutto quello che hanno raccontato, giustamente, Clementi e Petranzan, perché ci sono forme di edilizia pubblica che hanno gestito quella città e hanno riproposto, naturalmente, un'idea di città e società.

Il secondo punto che la storia riporta in primo piano è quello delle reti della solidarietà. Se ci si ferma a una visione di ordine pubblico della segregazione, si rischia di perdere di vista le reti di solidarietà che attraversano ghetti e *banlieu*.

Reti associative, religiose e municipali, ma anche informali rendono quegli spazi non solo più ricchi, ma meno facilmente permeabili da politiche o anche solo più difficilmente interpretabili per schemi politici semplici.

Proprio in questi giorni, a Londra, non in un paesino minore della provincia italiana, è stato sgombrato il campo nomadi municipale di Clays Lane, perché lì si costruirà il villaggio olimpico di Londra 2012. Quel campo era occupato da nomadi di origine rom. La resistenza nei confronti del trasferimento non è nata solo dal fatto che la London development agency ha trovato un posto a loro non gradito, ma perché si rompevano delle reti di relazioni sociali che lì si erano determinate. Lo stesso processo si è verificato al La Courneuve; in questo caso, il tentativo di distruggere ciò che era considerato uno dei peggiori esempi dell'urbanistica degli anni Sessanta si è scontrato con gli abitanti, proprio nella prima guerra delle *banlieu*, come le chiamano i francesi.

Le reti esprimono regole, quasi sempre non scritte, che aggregano, non disgregano chi vive in quegli spazi.

Vi ricordo che era già così all'inizio dell'Ottocento. Lo racconta un famoso economista, Bentham, quando parla di questo incrocio straordinario di strade, Chick Lane, Field Lane, che oggi sono situate proprio nel cuore della *city* di Londra, come luoghi insieme insicuri e mobili, dove le reti sociali erano più importanti delle reti di polizia.

Lo racconta Zola quando parla degli spazi attorno alle Halles di Baltard, luoghi in cui lo scrittore ha ambientato le sue storie.

Le difficoltà, d'altro canto, che le politiche del *New deal* rooseveltiano hanno avuto, con questo termine tragico della *clearance* dei ghetti, nacquero essenzialmente dalla resistenza di chi abitava nei ghetti a essere ripulito, dalle reti sociali che questi luoghi contengono, quindi dal valore positivo che essi esprimono, non solo dalla rappresentazione negativa che abbiamo.

Certo, *banlieues* e ghetti esistono e non sono luoghi ameni, ma non comprenderne le forme di resistenza alla miseria, in primo luogo, alla precarietà, che è categoria ben più antica di quanto oggi si riconosca, è un limite. Nel 1732, la popolazione inglese immigrata di Philadelphia - di nuovo, una cittadina non minore nella storia dell'umanità - fondò, per affrontare il problema della precarietà,

una *Society for promoting christian knowledge and christian labour*. Mi sembra un riferimento non tanto facile da dimenticare. La geografia della violenza, come ci viene raccontata, è ancora oggi una geografia popolare dove, al posto di fiere e mercati, di trattorie e barriere, come era nella Parigi, nella Londra o nella New York otto-novecentesca, ci sono viali, parchi, parcheggi e stazioni. La popolazione di questi luoghi appare pericolosa perché slegata da rapporti sociali e di lavoro, operai un tempo giornalieri e oggi precari, garzoni un tempo e oggi lavoratori in affitto, sempre rappresentati come stranieri.

Io credo che queste rappresentazioni siano pericolose, che portino a politiche sbagliate, molto semplificate. La risposta che si è tentato di dare a questi spazi pericolosi è stata quasi sempre il tentativo di uniformare, anche sul piano urbanistico, quegli spazi. Osman lo fece con l'osmanizzazione, che tutti voi conoscete, che poi si trasferì da Parigi a tutta Europa. I tedeschi lo fecero con le *Siedlungen*, gli inglesi con le *new towns* che poi si articolano in tutto il mondo. Eppure, questi interventi, che erano di omologazione, fallirono l'obiettivo di affrontare la realtà, perché la semplificavano, riducevano la rilevanza di questo problema. La mobilità dei luoghi della segregazione indica quanto sia illusoria l'idea di risanamento visto semplicemente come problema di sicurezza. Basti pensare al fallimento delle *villes nouvelles* francesi che oggi sono più pericolose, sono i luoghi delle *banlieues*, che ritornano nella cronaca cittadina; o alle difficoltà che hanno le *new towns* scozzesi, tutte in fallimento, compresa Cumbernauld, che è stata uno dei miti della sinistra occidentale e che nasce da questa illusione.

L'esistenza di regole informali o di forme di solidarietà in quegli spazi deve far pensare come una dimensione pubblica si possa muovere se le riconosce e le valorizza, non cerca di sostituirsi ad esse o semplicemente di sovrapporsi. O di offrire la più consolatoria delle risposte, ossia quella della monofunzionalità che già la professoressa Petranzan ha citato.

La monofunzionalità sociale, prima ancora che residenziale o produttiva, di quegli spazi impone una riflessione sulle politiche urbane che seguono ancora un'idea di controllo sociale costruito sulle istituzioni. È la declinazione più o meno felice dell'idea *foucaultiana* del sorvegliare e del punire, se vi ricordate.

Paradossalmente, uno dei più bei racconti di de la Bretonne descrive la *Place* Maubert degli anni Settanta del Settecento - oggi una delle piazze più belle della Parigi mitterrandiana - come uno dei posti più sicuri di Parigi, anche di notte. Certo, a renderla tale erano incontri amorosi, giochi sociali, forme, le avrebbe chiamate Simmel - ma qui ho di nuovo Martinotti vicino -, di *serendipity* (mi limito a citare, senza dilungarmi), ma, molto meno romanticamente, anche un'idea di sicurezza come valore sociale progressivo, non come governo delle paure, quelle che hanno portato e portano alla monofunzionalità.

La paura porta alla scelta monofunzionale della casa isolata, del quartiere monosociale e via scorrendo. Bisogna proporre, invece, se si vuole partire dallo spazio che si vuole abitare e non presidiare, funzioni e tempi di quello spazio come forme di governo e di sicurezza, funzioni diversificate socialmente, ma non solo; tempi che integrano funzioni diverse lungo l'arco più ampio possibile nella giornata e nella settimana.

C'è un luogo a Torino, che veniva chiamato in un modo straordinario e che è il vecchio stabilimento Lingotto, che era vissuto dagli operai come un termine molto simpatico: «Porto Longone». Oggi quel luogo, che è stato un luogo di segregazione - c'era un muro al di là del quale vigevano leggi diverse da quelle che esistevano al di qua del muro in via Nizza - è uno dei luoghi più sicuri di Torino senza polizia ed è presieduto da dodici funzioni che operano su ventiquattro ore per sette giorni alla settimana.

La città esiste se è luogo di incontro e non solo di scambio, se consente di integrare attori diversi, se valorizza orari o modi di vivere differenti. Non è un discorso astratto. Le politiche, in questo caso, non solo urbane, ma anche quelle istituzionali, servono a questo.

Si può arrivare ad una *mixité* anche attraverso varie strade. Come a Londra, dove il sindaco Kenneth Livingstone ha imposto che anche nelle operazioni immobiliari più costose, quelle per i ricchi, esattamente come chiedeva la professoressa Petranzan, circa il 20 per cento di questi spazi debbano

essere costruiti dagli stessi operatori come edilizia residenziale pubblica per redditi inferiori alle mille sterline. Come in tanti piani di recupero urbano oggi si fissano regole dove le soglie più basse sono per le funzioni più tradizionalmente monofunzionali, residenziali e terziarie. Io ho presieduto recentemente un concorso difficilissimo per la sua collocazione, quello del Santa Chiara, che è l'ospedale attaccato alla piazza del Campo; l'amministrazione aveva dato regole talmente rigide sulle funzioni monofunzionali che era impossibile ...

PRESIDENTE. In quale città?

CARLO OLMO, *Preside della facoltà di architettura presso il Politecnico di Torino*. Pisa, si tratta del Santa Chiara, un ospedale che poi confina con piazza del Campo, uno dei posti più straordinari del mondo.

Su scala più vasta, vi è l'esigenza di una pianificazione territoriale che dissemina, ma Clementi lo ha già detto, le funzioni più pregiate, le università, i centri di ricerca, i centri di assistenza, i luoghi dello spettacolo e della memoria, nelle aree urbane e non ne fa dei campus. Idea terribile. Perugia non è altro che un campus e quei problemi nascono da quel modello, non dal fatto di avere tanti studenti - cosa bellissima - che vengono da tante parti del mondo.

L'urbanistica non ha rappresentato solo, dalla metà dell'Ottocento, uno strumento per ottimizzare il mercato immobiliare, per suddividere socialmente le città, per fare dello *zoning* sociale. Ha costruito una delle forme essenziali per affermare o negare il diritto di cittadinanza e per distribuirne i vantaggi. Se non è così, non c'è la sicurezza.

La cittadinanza si vive, non solo si afferma in principio. È fatta di accessibilità, di eguaglianza nell'uso di un marciapiede o di un giardino, anche per anziani e donne, di salvaguardia delle reti di produzione culturale al di fuori di quelle garantite dalla società di massa, di uso di strutture pubbliche, di spazi pubblici, di progettazione di spazi pubblici. Questo è il punto più delicato di tutta la vicenda: l'attuale società non ha più un'idea e non ha più un'idea di spazio pubblico (e forse non solo di questo).

Lo spazio pubblico è uno spazio dimenticato non solo dalla progettazione, ma dalla società contemporanea e diventa uno spazio pericoloso. Invece di essere lo spazio di relazione per eccellenza, diventa lo spazio pericoloso per eccellenza.

La città privatizzata, dove il valore di un isolato, peraltro, di Roma, vale più di tutte le azioni della più grande attività industriale dell'ENI - perché oggi un isolato di Roma ha un valore economico superiore a tutto l'azionariato dell'ENI - è la città che enfatizza le differenze e le disuguaglianze. Non può essere una città sicura e tollerante.

Pensiamo, ad esempio, alle *gated communities* californiane, la più barbara delle declinazioni della monofunzionalità che peraltro si avvicina al 10 per cento del territorio della California in questo momento. Ebbene, questi sono spazi recintati da mura dentro le quali ci sono le loro polizie, i loro servizi, e così via. Si sta tornando alla situazione di Parigi. Voi vi lamentavate, ma Parigi nel Settecento aveva tredici polizie e una serie di luoghi - nell'ordine di venti luoghi diversi - non accessibili neanche a queste tredici polizie. Quindi, forse il problema, anche in questo caso, ha qualche radice storica assai complicata.

Tuttavia, se non si vuole che il destino dei nostri territori non sia il ritorno alle mura e alle regole diverse dentro quegli spazi, garantite dalla negazione della società e dalla riaffermazione della comunità dei privilegi, cioè di chi può pagare il servizio, la strada da percorrere è quella di una politica attiva delle funzioni, dei tempi e delle reti. Naturalmente, in questa sede, partendo dalla produzione legislativa, partendo proprio dall'idea costituzionale di spazio pubblico. Io credo che questo sia un termine fondamentale per questa Commissione.

L'obiettivo non può che essere la *mixité*. La *mixité* è l'esito del primato della società sull'economia e la sicurezza non è che lo specchio del presidio che le funzioni, i tempi e le reti possono fare di uno spazio.

La devianza - mi mette quasi disagio oggi citare un mio carissimo maestro e amico che è stato

Franco Basaglia - non è una malattia, è la conseguenza di mancate politiche e di una concezione preilluminista dei diritti. È la negazione dell'urbanistica come strumento essenziale per affermare davvero i diritti di cittadinanza di tutti, anche di quelli che oggi consideriamo stranieri.

GUIDO MARTINOTTI, *Professore ordinario di sociologia urbana presso l'Istituto italiano di scienze umane di Firenze.*

Chiedo scusa per il ritardo, ma non tutti i sistemi di trasporto in questo Paese danno garanzia assoluta di arrivare al momento previsto.

PRESIDENTE. È la questione della fiducia di cui parlava il professor Masciandaro.

GUIDO MARTINOTTI, *Professore ordinario di sociologia urbana presso l'Istituto italiano di scienze umane di Firenze.* Ad ogni modo, occorre avere fiducia ugualmente. Non se ne può fare a meno. Viviamo in una *credential society* in cui dobbiamo fidarci comunque. Questo è uno dei problemi.

Siccome anche io tratto il tema in questione dal punto di vista del rapporto con il territorio - questo è il mio mestiere -, volevo cominciare con una brevissima citazione del 10 ottobre 1996 di un personaggio americano che parla alla *Kennedy School of Government*. Egli dichiara di essere felice di trovarsi con il pubblico quella sera, per parlare del movimento anti immigrazione in America, poiché ritiene che tale movimento sia uno dei fattori più importanti di minaccia alla grandezza americana. Il movimento anti immigrazione - continua - *the fear mongers* (non si può tradurre in italiano, la traduzione letterale sarebbe «paurafondai») si è ripetuto negli Stati Uniti, come diceva il professor Olmo, ed è stato applicato anche più in generale. Nel 1920 c'erano i *Native movements*, nel 1800 i *Know nothing*. Insomma, c'è sempre stata questa reazione.

Il personaggio che sto citando parla del fatto che forse il Governo americano potrebbe anche essere più bravo nel controllare i confini. Peraltro, questo è un mito, perché si tratta di circa diecimila chilometri, molti dei quali nel deserto. Dunque, mi sembra alquanto improbabile che si riesca a controllare questo confine. Tuttavia, egli afferma che la realtà è data dal fatto che le persone entreranno sempre. E allora, come si può intervenire?

Ci sono momenti in cui - dice questo personaggio - gli *undocumented aliens*, ossia gli immigrati che non sono registrati, non hanno documenti, sono illegali, come diciamo noi, richiedono un forte grado di protezione. Devono sentirsi sicuri nel mandare i loro bambini a scuola, dovrebbero essere sicuri nel denunciare un crimine senza essere cacciati via e, allo stesso tempo, dovrebbero essere in grado di ricevere aiuto medico, senza la paura di essere denunciati. Infatti, quando queste persone sono ammalate e anche contagiose, lo sono come tutti i cittadini. Il personaggio che ha pronunciato tutto questo discorso è Rudy Giuliani.

Dico questo, per dare un'idea. Come sapete, Rudy Giuliani a New York ha emanato il famoso *Executive order 24* che applicava queste politiche, spiegando molto bene che se non si può fermare questo flusso, occorre trattarlo ragionevolmente.

Sappiamo benissimo che questo è un problema continuo. Il professor Olmo lo ha spiegato molto bene, ma successivamente farò una precisazione su questo aspetto.

È appena il caso di ricordare che il quartiere italiano a Chicago negli anni Venti si chiamava *Little hell*, piccolo inferno; che il quartiere italiano sempre nello stesso periodo a New York, nel *low east side* si chiamava *Hell's kitchen*; infine, il famoso *Northern* di Boston dove è stato scritto uno dei più bei libri di sociologia urbana che è *Street corner society*. Lo studioso Whyte andando in bicicletta ad Harvard passava per questo quartiere con l'intenzione di studiarlo; egli pensava di affrontare un viaggio nella criminalità e scoprì, invece, che quel luogo era caratterizzato anche da una straordinaria cultura. Ci ha fornito, quindi, le chiavi per capire cosa succede in questi nuovi insediamenti. Certo, non possiamo fermarci qui, perché le persone hanno timore. Dobbiamo capire da dove vengono questi timori, ma anche dove questi sono costruiti dai *fear mongers*.

Prima di tutto, dobbiamo distinguere molto bene - probabilmente è stato già fatto e mi scuso se lo ripeto - fra rischio e senso di insicurezza. Il rischio è un fatto oggettivo, non tanto nella sua percezione. La sicurezza, invece, è un fatto sistemico, che ha che vedere con l'essere sicuri e che non è solo legato alla percezione del rischio, perché in un sistema di razionalità limitata come il nostro, come diceva Simon, noi non abbiamo tutte le informazioni che ci permettono di decidere, ne abbiamo solo alcune. Possiamo, quindi, essere in un sistema sicuro, ma percepirlo come pericoloso. Faccio tre esempi.

Di gran lunga, l'attività più rischiosa in Italia, lo sapete tutti, è quella non solo di guidare, ma anche di andare a piedi nelle strade. Ci sono 7 mila morti all'anno, più di 240 mila feriti, di cui molti gravissimi e deturpati per la vita; il 14 per cento sono pedoni, quindi il pericolo non ha a che vedere con il guidare. Queste cifre rappresentano una volta e mezza la mortalità annua dell'esercito americano in Vietnam. Quella del Vietnam è stata una guerra sanguinosa che ha causato la perdita di 5 mila persone all'anno; noi perdiamo 7 mila persone all'anno, per dare un parametro.

Quanti sono i morti per rapina? Infinitamente meno, questo Savona ce lo potrà dire benissimo. Io non ho tutti questi dati, ma sono certamente molto inferiori.

Il secondo esempio riguarda il mio *pub* Bulloni, che è un posto straordinario di socialità milanese, una vecchia vineria degli anni Venti. Di fronte all'entrata, ci sono decine e decine di bottiglie scintillanti, ciascuna delle quali, se io me la iniettassi, mi porterebbe alla morte; se la bevessi non tutta, ma con una certa abbondanza, forse mi farebbe ricadere in quei 7 mila che muoiono guidando; comunque, se invece ne bevessi un po' ogni tanto, mi farebbe ricadere nei 30 e passa mila - non si sa bene, perché questa statistica è un po' sporca - ammalati di cirrosi epatica ogni anno. Tuttavia, questo bar è considerato un posto straordinario. Bello, è difficile dire che sia brutto; tutti ci vanno molto volentieri, è un posto di riferimento del quartiere.

L'ultimo esempio che vorrei citare è il patto di legalità e socialità con i rom, inventato, come sapete, da Don Colmegna, che prevede che venga fornito un aiuto ai rom a patto che questi si impegnino a mandare i figli a scuola e così via. Ebbene, egli racconta la seguente storia, che è molto significativa: viene collocata una famiglia rom in un appartamento in un condominio; naturalmente non dicono che è rom, perché se lo dicessero, non sarebbe possibile la convivenza. Viene l'estate e il condomino che abita di fronte, sullo stesso pianerottolo, suona alla porta e, con le chiavi di casa in mano annuncia che sta per partire per le vacanze e chiede se può lasciare le chiavi, dato che teme gli zingari. Questo ci mostra che non si tratta, chiaramente, di un fatto oggettivo, quanto, piuttosto, di un fatto di definizione. È molto importante che noi capiamo che si tratta semplicemente di una definizione, ma non basta dire questo, bisogna realizzare anche altri interventi secondo me; bisogna aiutare la definizione e capire da dove vengono queste grandi insicurezze in cui noi ci troviamo. Secondo me, ci sono tre processi che espongo molto sinteticamente, quindi con l'accetta, mi scuso, ma se ne potrà poi ragionare. Uno è la recessione dei confini, che è un processo molto generale della nostra società; l'altro è la nascita delle popolazioni non residenti nelle città; il terzo - e lo definisco con un termine un po' aulico, ma poi spiegherò di cosa si tratta e vedrete che è molto più semplice il concetto del termine stesso - è quello della doppia ermeneutica.

Inizierò dalla recessione dei confini. Essa avviene comunque a livello nazionale e internazionale, anche mondiale e fisico, poiché noi ci stiamo espandendo al di fuori del sistema terrestre. Tuttavia, per l'aspetto che ci riguarda, è la trasformazione della città i cui confini recedono continuamente a seguito di due filiere tecnologiche: i trasporti e la diffusione di quelli che io chiamo i «rubinetti dell'informazione». In altre parole, si può accedere ad un sistema pubblico, che non è fisico ma è pur sempre un sistema pubblico - ed è molto importante sottolinearlo - stando molto lontano da qualsiasi posto, esattamente come apriamo il rubinetto e abbiamo l'acqua, pur essendo molto lontani dalla fonte alla quale, una volta, quando ero piccolo io, ci si recava fisicamente.

Questo, assieme alla mobilità delle automobili, crea una strana bestia, che non abbiamo ancora ben definito, in cui i confini recedono. Essi non sono infiniti, come è stato detto; è una sciocchezza, non esiste l'infinito in un territorio. L'infinito è un concetto che, forse, è meglio lasciare ai poeti e ai matematici. Piuttosto, come diceva Sernini, quello delle città è un sistema sconfinato. Nelle città di

una volta, infatti, si entrava attraverso la porta; nelle città di oggi si arriva, perché non c'è un confine preciso.

I sociologi sanno - e questo lo dichiaro solo senza addentrarmi nell'argomento - che vi è un'intera scuola di sociologia secondo la quale esiste una relazione molto precisa fra i confini di un sistema e il tipo di solidarietà che esiste. Sono due fattori legati, in inglese, addirittura, sono la stessa parola: *bound, boundaries* e via dicendo; in inglese è chiarissima questa relazione. Con l'estensione di questa recessione, noi, effettivamente, perdiamo un po' anche il controllo mentale di dove siamo. Sì, siamo a Milano, ma questo cosa vuol dire? Non è più chiaro che cosa sia Milano.

Io lavoravo fino al 1° novembre in una Università, la Bicocca, che è proprio ai margini di Milano ed eravamo - e siamo ancora - più vicini a Sesto San Giovanni che non al centro di Milano. Non c'è proprio differenza. Questo fenomeno, dunque, è generale, crea molta angoscia, perché perdiamo un po' la percezione di dove ci troviamo.

Il secondo fenomeno che investe tutte le città è il fatto che queste si svuotano di abitanti - a Milano questa situazione è drammatica - e si svuotano selettivamente; si allontanano i giovani e rimangono i vecchi.

Mi spiace non potervi far vedere delle mappe, ma si tratta di un fenomeno assolutamente impressionante a Milano; è un grattacielo di vecchi, se disegniamo delle barre che mostrano quanti sono. I giovani, invece, sono tutti fuori. Quindi cambia completamente la natura delle città che si riempiono di popolazioni non residenti, come i pendolari, i *city user*, quelli che chiamiamo *metropolitan business person*: sono tutte persone che vanno, ma che non hanno uno *stake* nella città; vanno e consumano la città, oppure, come nel caso dei pendolari, sono persone che arrivano e poi vanno via e la città naturalmente perde capacità di coesione.

Questo è un fatto molto evidente e ovvio, e inoltre crea conflitti. Pensiamo, per esempio, a tutti i conflitti che vengono a crearsi alle partite di calcio, agli *hooligan* locali, a tutti i conflitti che ci sono oggi a Barcellona. Questa città ha avuto un grandissimo successo con le sue politiche espansive, ma attira una popolazione di giovani che, con i voli a basso prezzo, arrivano la sera, stanno tre notti in discoteca, si drogano e poi vengono proprio spazzati via letteralmente. Questo sta diventando un problema serio. Barcellona è diventata una sorta di Mahagonny, per certi aspetti. Il terzo elemento di incertezza è quello della doppia ermeneutica, che è dovuto sostanzialmente a un cambiamento totale nel modo con cui ci rapportiamo alla realtà.

Nell'Ottocento si considerava la successione, come diceva Comte, secondo la quale prima si sa, poi si prevede poi si può: «*savoir pour prévoir pour pouvoir*». C'era una catena precisa di conoscenza, decisione politica, previsione. Oggi, noi sappiamo che questo non funziona più. Chiunque abbia visto ieri sera la trasmissione *Porta a Porta* sa di che cosa parlo: oltre al conduttore erano presenti Mannheim e Sartori. La confusione era totale. A un certo punto, Bruno Vespa ha rivolto una frase bellissima a Mannheim. Ha detto: «Scusi, professore, mi raccomando, vada adagio, sono numeri, sa!». Intendeva, cioè, che i numeri bisogna dirli adagio, perché sono pericolosi.

Cosa significa «doppia ermeneutica»? Lo sappiamo benissimo, perché ci viviamo in mezzo. Vuol dire che quando si fa un sondaggio politico, i sondaggi sono fatti bene, non facciamoci prendere da discorsi fuorvianti. Si tratta di macchine veramente perfette, quasi sempre; sbagliano per altre ragioni, ovvero perché non possono prevedere, per questo meccanismo. Tuttavia, appena il sondaggio è noto, fosse anche solo al signor Berlusconi, è chiaro che gli attori si regolano sulla base dei risultati; dopodiché la realtà è già cambiata, il giorno dopo non c'è già più.

Questa incertezza è quella su cui vive la televisione, che è un grande diffusore di questi meccanismi di inquietudine. C'è una trasmissione che non voglio menzionare, perché mi piace, alla mattina alle 6, alla radio; ebbene dopo averla sentita, viene voglia di chiudersi in casa. Ed è fatta con l'ottimo intento di spiegare i pericoli della vita. Ma noi vediamo solo i pericoli in questa società! Il discorso potrebbe essere lungo.

Quali sono gli interventi che si possono attuare? A mio avviso, innanzitutto, bisogna dare l'impressione - e non solo l'impressione, ma un'impressione basata sui fatti - che ci sia una qualche forma di autorità - non so quale potrebbe essere, è difficile dirlo; per esempio la polizia - che è

reperibile in ogni momento sul territorio.

È questo che chiedono i cittadini. I cittadini non vogliono avere un vigile o altro, vogliono sapere che, se sono in pericolo, vi è qualcuno a cui potersi rivolgere con una fiducia ragionevole di essere aiutati. Ci sono, come voi sapete, tanti sistemi. A New York ci sono i bottoni e così via. Insomma, questa è la sensazione importante che bisogna dare.

Faccio un piccolo esempio: negli Stati Uniti i poliziotti si muovono, qui sono fermi. Questo cambia tutto. È molto più facile muovendosi avere un'idea di che cosa succede.

PRESIDENTE. Nonostante questo, gli Stati Uniti sono uno dei Paesi più insicuri del mondo.

GUIDO MARTINOTTI, *Professore ordinario di sociologia urbana presso l'Istituto italiano di scienze umane di Firenze*. È vero, ma viaggiamo con dei grandi numeri. Io ho attraversato due volte gli Stati Uniti in automobile, ho lavorato in California e quindi ho usato questo mezzo per vent'anni. Sono stato fermato una sola volta - non mi hanno mai chiesto la patente - perché avevo leggermente bevuto. Come si siano accorti che avevo bevuto del vino da un mio amico - circostanza pericolosissima - questo non lo so.

Penso che i poliziotti debbano farsi vedere. Ci deve essere una ragionevole aspettativa, da parte del cittadino, di avere di un punto di riferimento che possa essere il poliziotto o, come era stato proposto da Mitterrand, il vecchio di quartiere.

Un altro punto di riflessione è che, normalmente, il giovane che delinque è una persona che all'inizio non ha nessuno che gli dice che cosa fare. Il primo contatto che lui ha, forse il solo, è quello con il poliziotto che lo arresta, che è probabilmente l'unico che gli dice che quella determinata cosa non si fa.

Quindi, prima non gli dice nulla nessuno, poi entra nel meccanismo della giustizia, dove nessuno gli dice cosa dovrebbe fare. Quindi, forse questo era molto importante. Il consigliere di Mitterrand aveva questo aspetto molto chiaro in testa.

La terza questione riguarda un'altra fonte di incertezza tremenda. Non abbiamo fiducia nel nostro Stato. Questo è un fatto che conosciamo tutti e che ci indebolisce. Un rumeno l'altro giorno ha detto alla radio - ho perso la citazione precisa, ma il senso lo ricordo bene - che si viene Italia perché nel nostro Paese è più facile delinquere. È la nostra debolezza che ci fa essere così violenti nei confronti degli altri. Abbiamo paura di noi, non tanto degli altri. Abbiamo paura di non essere in grado di affrontare la situazione. Questo problema va in qualche modo risolto.

Un ulteriore aspetto è che, proprio per questo, bisogna riportare nei comuni il cittadino, in senso astratto, al centro del discorso politico. Non si può più andare avanti con la storia che i comuni sono amministrazioni di condominio. I comuni sono comunità. Bisogna riportare il cittadino al centro. In secondo luogo, bisogna riportare i cittadini - concreti, non astratti, soprattutto se giovani - nei centri delle città. Questa è una politica di *public housing*; si può attuare, è stata attuata all'inizio del Novecento e non si capisce perché non si possa ricreare adesso. Lo fanno dovunque, qui no. Ho delle mappe meravigliose di Milano di giorno e a mezzanotte, nelle quali si vede che di notte è un buco, non c'è nessuno.

PRESIDENTE. Può fornire queste mappe alla Commissione?

GUIDO MARTINOTTI, *Professore ordinario di sociologia urbana presso l'Istituto italiano di scienze umane di Firenze*. Vi è un istituto che si occupa di questo: ve le invierò con molto piacere. La terza e ultima questione è più difficile da spiegare. Per ora la enuncio, poi, se ci sarà occasione, posso inviare un appunto scritto al riguardo.

Ci troviamo in una fase che molti chiamano della terza transizione. Vale a dire che passiamo da una economia industriale, a una dei servizi, a una della conoscenza. Quest'ultima si manifesta in tanti modi che hanno già avuto dei violenti effetti sul sistema di relazioni. Pensiamo ad esempio alla televisione e alla politica. Basta enunciare questo binomio per capire cosa voglio dire.

Ad ogni modo, la televisione è un sistema obsoleto, ormai maturo. Adesso vi sono altri strumenti che permettono in parte, se usati bene, di ricostituire alcune di quelle relazioni che la televisione ha distrutto. Del resto, quando una persona rimane in casa mediamente per quattro ore e mezzo per vedere la televisione, non esce più e non ha più contatti.

La televisione ha risucchiato l'*agorà* nel tinello di casa. Invece, è possibile ricostituire alcuni di questi strumenti. Occorre fare un grandissimo investimento nel forzare questo passaggio alla terza fase, terza transizione, ricostruendo. Alcuni lo fanno e anche intelligentemente. Grillo, ad esempio, lo fa intelligentemente e non è il solo. Molti vanno in quella direzione in tutto il mondo, oggi.

PRESIDENTE Grazie, professor Martinotti, attendiamo la sua documentazione scritta.

GUIDO MARTINOTTI, *Professore ordinario di sociologia urbana presso l'Istituto italiano di scienze umane di Firenze*. Se mi fate avere l'indirizzo e-mail di riferimento vi mando la documentazione.

PRESIDENTE. Abbiamo a disposizione un altro quarto d'ora di tempo a disposizione per lavorare. Chiedo se qualcuno desideri intervenire nuovamente o se si intenda porre ulteriori questioni, sulla base di quanto è stato detto.

La giornata di oggi è stata particolarmente utile, perché abbiamo toccato in modo diverso i temi in esame. Ieri, avendo ascoltato i prefetti, il taglio era differente, molto tradizionale; naturalmente, esiste anche quel taglio e quel profilo, ci mancherebbe! Oggi abbiamo avuto un arricchimento notevole.

Vi pregherei di inviare alla Commissione eventuale materiale, da voi già elaborato ed oggetto dei vostri studi che possa esserci utile.

Credo inoltre che sarà utile per il nostro lavoro, quando avremo - penso per la seconda metà di gennaio - una bozza di redazione, inviarvela, in modo tale che qualcuno di voi, avendo il tempo di guardarla, possa farci avere suggerimenti ed integrazioni, anche totalmente distruttivi (ci serve tutto naturalmente). È la prima volta che un ramo del Parlamento elabora un rapporto sulla sicurezza e vorremmo fare in modo che fosse completo, comprensibile e che avesse un numero di errori tollerabile.

Vi ringrazio molto e vi auguro buona giornata.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 12,05.