

$$\frac{A_{14}}{243}$$

Michele Negri

LE POLITICHE LOCALI PER LA SICUREZZA

ATTIVAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DIFFUSA
A TUTELA DEL DIRITTO ALLA CITTÀ SICURA

Presentazione di
Giorgio Ciardi

Contributi di
Pietro Fagnoli
Michele Negri



Copyright © MMX
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

isbn 978-88-548-3539-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2010

Indice

7 **Presentazione**
Giorgio Ciardi

9 **Premessa**
Michele Negri

11 **Introduzione**
Michele Negri

17 **1. Definire la sicurezza urbana e le sue dimensioni**
Michele Negri

1.1. La sicurezza: un diritto emergente tra globale e locale – 1.2. La sicurezza: evoluzione e stiramento terminologico/concettuale – 1.3. I fattori e le dimensioni della sicurezza urbana

57 **2. Devianza e sicurezza: aspetti ambientali e sistemici**
Michele Negri

2.1. Ambiente e sicurezza: il potere del contesto – 2.2. Sicurezza urbana e dinamiche sistemiche, tra locale e globale – 2.3. Bisogni di sicurezza e innovazione culturale – 2.4. Competenza e impegno responsabile al servizio della sicurezza – 2.5. La devianza e i devianti: aspetti individuali e organizzativi – 2.6. Un sistema per la sicurezza

6 Le politiche locali per la sicurezza

103 3. Le politiche per la sicurezza e la diffusione nello spazio

Pietro Fagnoli

3.1. Le politiche per la sicurezza: significato, organizzazione e prospettive – 3.2. Evoluzione recente delle politiche di ordine pubblico e delle politiche di prevenzione – 3.3. Le ordinanze nel periodo immediatamente antecedente all'introduzione del d.l. 92/2008 – 3.4. Le politiche per la sicurezza urbana nell'epoca delle ordinanze – 3.5. Sicurezza e *politics*: la legge 94/2009

143 4. Le politiche per la sicurezza e la diffusione nel tempo

Michele Negri

4.1. La dimensione temporale delle politiche per la Sicurezza – 4.2. Lo sviluppo in chiave preventiva delle politiche di sicurezza nelle città italiane – 4.3. Le prospettive di breve e di medio periodo delle politiche per la sicurezza urbana

175 5. "Ricericare" la sicurezza: percorsi socio-politici di studio

Michele Negri

5.1. Disegni della ricerca e unità d'analisi – 5.2. Teorie, framework teorici e teoriche – 5.3. Metodologie e tecniche per lo studio sociologico della sicurezza urbana – 5.4. Gli studi sulle politiche: per una analisi comparata delle ordinanze e dei patti per la sicurezza – 5.5. Sicurezza percepita e opinioni dei cittadini italiani sugli interventi da attuare – 5.6. La sicurezza nelle aree metropolitane: il punto di vista della popolazione residente – 5.7. Valutazione delle ricerche sulla sicurezza urbana

217 Conclusioni

Michele Negri

221 Bibliografia

237 Sitografia

Presentazione

L'idea di fondo proposta nel volume, in particolare nei capitoli terzo e quarto curati da Fagnoli e Negri, consiste nella diffusione spazio-temporale delle politiche per la sicurezza urbana. Inoltre, viene apertamente formulato un invito a tutti gli addetti ai lavori a mettere in campo ogni possibile risorsa organizzativa, associativa e individuale per gestire al meglio le azioni di questo complicatissimo ambito di intervento politico istituzionale e civile. Si tratta di chiavi di lettura e di proposte degne della massima considerazione scientifica e operativa. La presentazione da parte di un Consigliere incaricato al coordinamento delle politiche di settore di una città metropolitana attualmente governata da una Giunta di centro-destra non deve trarre in inganno il lettore.

Il libro di Negri raccoglie e sistematizza i contributi di molti dei principali autori che negli ultimi 10-15 anni hanno dedicato molto del proprio percorso scientifico e operativo alla questione della sicurezza urbana. Di notevole interesse appaiono le tipologie citate e costruite dagli estensori del testo. In ogni passaggio viene mantenuto un approccio tendente alla neutralità, così come testimoniato dalla puntuale messa in evidenza dei pro e dei contro delle varie categorie di intervento. Viene affermata, ad esempio, la valenza sostanziale di interventi dal forte contenuto emblematico, che spesso, in modo superficiale, sono confinati all'interno di una dimensione esclusivamente simbolica. D'altra parte, si mette in rilievo anche la presenza di effetti nell'immediato o nel breve periodo di politiche i cui obiettivi sono principalmente a lunga gittata temporale.

Il saggio potrà rappresentare un documento utilissimo per ogni amministrazione locale che volesse valutare quanto fatto in passato o in corso di realizzazione oppure per effettuare scelte relative alle azioni da mettere in opera nei prossimi anni.

Il Comune di Roma, a livello centrale e attraverso le proprie numerose Circoscrizioni, durante l'attuale fase amministrativa ha preso decisioni spesso innovative, ma non ha operato solo in chiave di rottura rispetto al passato, cercando, nel complesso, di proseguire alcuni percorsi d'azione rivelatisi efficaci, di emendarne altri ritenuti adeguati sotto taluni aspetti e non per quel che concerne altri e di proporre politiche originali. In quest'ultimo caso, il cambiamento si è palesato prevalentemente in azioni opportunamente calate nella realtà romana e mutate da quella sorta di "cassetta delle buone pratiche di settore" pienamente a disposizione di ogni amministratore locale. Questo è possibile grazie alle innumerevoli occasioni, che, nel postmoderno, prendono vita secondo modalità sia materiali sia virtuali, per il confronto e la valutazione dell'operato delle varie organizzazioni e associazioni addette ai lavori.

L'inquadramento scientifico di carattere generale proposto dal volume rappresenterà la base di partenza per indagini empiriche sugli interventi in corso d'opera e per la messa a punto, sotto il profilo tipologico, procedurale e implementativo di ulteriori politiche che segneranno l'impegno dell'Amministrazione comunale nel settore che sono stato chiamato a coordinare. Tutto questo nella piena convinzione che l'obiettivo della costante ri-creazione delle condizioni di sicurezza urbana potrà essere conseguito nel modo più efficiente e più efficace se verrà portato a compimento un processo nel quale la conoscenza operi con la politica, anziché al servizio di essa o in modo aprioristicamente e ideologicamente critico e senza alcuna prospettiva di conciliazione scientifica e operativa.

Giorgio Ciardi
Delegato al Coordinamento
delle Politiche per la Sicurezza
del Comune di Roma

Premessa

Da quasi venti anni mi occupo dello studio del sistema della sicurezza e della difesa. La mia attività di ricercatore in tale settore, almeno fino a qualche tempo fa, ha riguardato decisamente di più le Forze Armate, anche se non sono mancate diverse escursioni nel comparto sicurezza. Gli argomenti di tali indagini, per citarne alcune, sono stati la comunicazione della Guardia di Finanza e quella dei Carabinieri, le caratteristiche strutturali e le dinamiche complessive del comparto sicurezza e la professione dell'agente segreto. Recentemente, in special modo nell'ambito delle attività didattiche del "Master in Psicologia Giuridica, penitenziaria e investigativa" dell'Università degli studi di Cassino, ho avuto modo di interessarmi alla rappresentazione del crimine nella fiction televisiva, alla comunicazione della sicurezza *on line*, da parte dei siti e dei blog specializzati, alla professione dell'investigatore e a molte altre tematiche di settore.

Indubbiamente, tuttavia, in tema di sicurezza, la dimensione urbana riveste un ruolo assolutamente centrale. All'analisi di quest'ultima ho dedicato molta attenzione, in special modo in relazione alla questione delle nuove competenze comunali, sfociate, tra l'altro, in un ampio ricorso allo strumento della ordinanza. Quella che era nata come una mera analisi di sfondo, nell'ambito di quest'ultimo studio, ha stimolato una serie di approfondimenti teorici, definitivi e classificatori, che hanno portato alla stesura di un volume ad hoc.

Il saggio raccoglie alcuni dei più significativi contributi concettuali ed empirici, provenienti da studiosi e operatori di settore (individuali

e organizzativi), combinandoli attorno al tema della diffusione e a quelli della attivazione e della prevenzione. Quel che ne è scaturito è una sorta di quadro di riferimento teorico ed empirico che, lungi dall'ambire all'eshaustività, cerca di descrivere gli elementi essenziali della questione in oggetto. In quanto tale, potrà rappresentare uno strumento a disposizione di chi si accinge a studiare la sicurezza urbana, a definire un progetto di azione politica o civica oppure a tentare una prima valutazione di interventi in corso di realizzazione o che hanno già concluso il proprio ciclo di vita.

Un grande ringraziamento va alle organizzazioni (come Cittalia-Fondazione Anci Ricerche e Fondaca) che, soprattutto negli ultimi anni, hanno messo a disposizione degli addetti ai lavori un patrimonio conoscitivo molto ricco e pregevole sotto il profilo qualitativo, al Consigliere delegato alle politiche per la sicurezza del Comune di Roma, Giorgio Ciardi, che ha promosso la stesura del volume e a Pietro Fagnoli, autore del terzo capitolo, per il continuo e proficuo confronto intellettuale, che ha portato all'elaborazione del saggio nel suo complesso. Un grazie sentito va anche a Flavia Sacchetti, per il reperimento di utilissimi riferimenti bibliografici, agli studenti del succitato Master e dei corsi socio-politici da me tenuti presso l'Università di Cassino, che hanno realizzato tesi e svolto attività formative di indagine empirica sul tema della sicurezza e a chi, come Gianfranco Gasperini, illustre sociologo militare, autentico Maestro nel mio percorso formativo e professionale, ha pazientemente letto, commentato e contribuito a emendare le versioni provvisorie del testo.

Una dedica speciale va a Giovanni e a Mirella, che ogni giorno assecondano pazientemente la mia "organizzazione diffusa" dei tempi e degli spazi di lavoro, consentendomi di conciliarli in modo lieve con la nostra vita familiare.

Michele Negri

Introduzione

Michele Negri

L'insicurezza è un fenomeno che affonda le sue radici non soltanto nella realtà esterna rispetto agli individui, ai gruppi e alle collettività, ma anche e soprattutto all'interno di essi. In merito all'ipotetica irrazionalità delle valutazioni sulle condizioni di insicurezza, le spiegazioni che ne vengono fornite insistono sulle caratteristiche strutturali e contingenti della criminalità minuta e organizzata oppure sugli elementi ambientali che testimoniano varie forme di degrado. Tali analisi andrebbero corroborate da ulteriori elementi conoscitivi, almeno nell'ambito di contesti territoriali contraddistinti da una cultura politica di tipo partecipativo, in virtù del ruolo significativo in essi rivestito dalla cultura civica. Il cittadino che è (o si sente) escluso dai processi decisionali, implementativi e valutativi delle politiche per la sicurezza, infatti, può avvertire la sensazione di non avere il controllo della situazione. La sicurezza ricevuta "in dono" dalle istituzioni, in un simile contesto culturale, non potrà mai essere considerata pienamente soddisfacente. Il coinvolgimento nella costruzione della sicurezza e l'attivazione di un ambiente urbano sicuro debbono necessariamente fondarsi anche su una *partecipazione diffusa* agli interventi di settore.

La gestione della questione sicurezza non può essere totalmente delegata ai rappresentanti istituzionali. Non è sufficiente la mera partecipazione ai meccanismi di controllo. Non basta nemmeno la *partecipazione procedurale* o il *protagonismo sussidiario*. Seppur nell'ambito di un disegno complessivo istituzionalmente coordinato e regolato, l'alleanza pubblico-civile deve essere sostanzialmente paritaria,

con una piena *compartecipazione* ai processi decisionali, attuativi e valutativi. Il cittadino non può assolvere semplicemente il ruolo di destinatario dell'azione politica, chiamato a decidere soltanto i propri rappresentanti partitici e istituzionali e sostanzialmente apatico rispetto alla maggior parte dei fenomeni politici. L'esigenza-obiettivo sopra descritta può essere soddisfatta attraverso un'organizzazione diffusa del sistema della sicurezza urbana e delle politiche in cui si articola. Per questo si ritiene preferibile l'utilizzo del concetto di *politiche per la sicurezza* anziché di quello di *politiche della sicurezza*. Il primo, infatti, rimanda all'azione sostanzialmente congiunta (al di là del livello di coordinamento istituzionale previsto e posto in essere), mentre il secondo concerne essenzialmente l'operatività dei protagonisti tradizionali (istituzionali) dell'offerta di sicurezza.

L'*organizzazione diffusa* è quella che riesce ad essere ovunque grazie alla capacità di occupare tutti gli spazi locali, "giocando" a zona (anziché a uomo), per usare una metafora che richiama una tipica tattica degli sport di squadra, ed è costantemente presente, in quanto operativa H24, in ogni giorno della settimana e in qualsivoglia periodo dell'anno, per utilizzare una metafora militare. Conosce e apprende dal passato, presidia e monitora il presente, si mobilita "per tempo" ad agire nel futuro e, almeno in parte, a prevederlo. Così descritta potrebbe sembrare né più né meno di una organizzazione utopistica. In verità, è una normale organizzazione postmoderna, che aspira all'efficienza e, soprattutto, alla piena efficacia. L'ambito concettuale e operativo della sicurezza, con le organizzazioni e gli addetti ai lavori che lo contraddistinguono, in special modo a livello urbano, parrebbe prestarsi in modo particolarmente promettente a una applicazione di successo del modello organizzativo diffuso. Il *Secondo Patto per Roma Sicura*, per fare un esempio, è largamente ispirato a una logica diffusa, partecipata e sussidiaria in modo circolare. Esso prevede l'inclusione dell'intera cittadinanza, individuale, associativa e organizzata, pubblica, imprenditoriale privata (come nel caso degli Istituti di vigilanza) e annoverabile nel terzo settore. Il testo del Patto si articola in passaggi assai significativi in questo senso. Per quel che riguarda la diffusione nello spazio, si sottolinea, ad esempio, che «garantire agli abitanti di Roma il diritto alla sicurezza

e alla qualità della vita urbana richiede l'azione congiunta di più livelli di governo, nell'ambito delle responsabilità di ciascuno, nonché la promozione, anche in via sussidiaria, di interventi volti a rendere effettivo questo diritto». Si propone un modello capace di conciliare democrazia partecipativa e cittadinanza attiva, cittadini organizzati e cittadini individuali, logiche d'azione soggettive, movimentiste e istituzionali. Solo in questo modo è possibile limitare la presenza di cittadini esclusi ai soli casi di piena *autoesclusione*, ovvero contenere il fenomeno della cosiddetta *cittadinanza per procura*. Relativamente alla diffusione nel tempo, invece, si afferma che ogni efficace strategia deve basarsi su una «mappa del rischio *costantemente aggiornata* [mio corsivo], tesa ad individuare le diverse forme di degrado e di criminalità, da stilare a cura del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza» (2008, p. 5).

È soprattutto la partecipazione individuale piuttosto che quella associata e organizzata ad essere chiamata in causa dal concetto di diffusione applicato alle politiche per la sicurezza. A questo riguardo, sotto il profilo dell'analisi delle culture politiche, va posto in rilievo che tale modalità partecipativa da parte del cittadino è coerente con una cultura politica innovativa (restando al caso italiano), tipica delle nuove generazioni politiche, in buona parte sovrapponibile al concetto di cultura civica¹. Tuttavia, la chiave interpretativa e propositiva individuata insiste sull'esigenza di *fare sistema* e sulla *rappresentatività* delle varie forme di partecipazione quale premessa dell'efficacia, grazie alla capacità di coniugare la dimensione individuale e quella associativa e organizzativa, nonché la qualità e la quantità dell'attivazione cittadina. La diffusione parrebbe costituire la premessa fondamentale per la creazione di una cultura della sicurezza in cui il pensare e il sentire non siano separati dall'agire. Questo non significa escludere l'assolvimento specialistico dei com-

1. La spiegazione di tale evoluzione appare tutt'altro che agevole. Si può, tuttavia, affermare che non si tratta di un fenomeno isolato. Ad esempio, infatti, anche la comunicazione pubblica tra cittadini e istituzioni avviene sempre più in modo diretto piuttosto che mediato e rappresenta un terreno fertilissimo e molto frequentato per la partecipazione politica di tipo civico.

piti connessi alla realizzazione della funzione della sicurezza, bensì garantire il supporto di esso. Inoltre, occorre tenere conto dell'esigenza, per le istituzioni e le organizzazioni che gravitano nel sistema della sicurezza, di rendere fertile il terreno della diffusione. Come ammesso anche da autorevoli esponenti del mondo della cittadinanza organizzata, un piano, una cornice d'insieme o un disegno che dir si voglia rimandano inevitabilmente all'egida, allo svolgimento della funzione di collante o alla progettualità vera e propria di una o più istituzioni o di un reticolo interistituzionale o interorganizzativo. Altrimenti il rischio che si correrebbe sarebbe quello di non riuscire a superare il livello del semplice tentativo e accedere a una dimensione di autentico esperimento, di andare oltre la dimensione contingente a vantaggio di una complessa (cfr. Moro, 2009b). Solo in questo modo, infatti, le istituzioni possono realizzare il passaggio dalla *interazione con la partecipazione organizzata* alla *organizzazione della partecipazione diffusa*.

La conciliazione delle tre prospettive (istituzionale, associativa e individuale) può rappresentare un antidoto all'insorgere di fenomeni sia di eccessiva concentrazione (forse specializzata e competente, ma corporativa e legata a una logica d'interesse piuttosto che di responsabilità) sia di eccessiva frammentazione della partecipazione alle politiche per la sicurezza (con una modalità d'azione isolata e incapace di superare la dimensione del tentativo per accedere a una dimensione di apprendimento² organizzativo, interorganizzativo o addirittura sistemico). L'operatività per singola *issue* tipica dei movimenti, del volontariato e dell'associazionismo in genere può comunque assumere un senso complessivo se inquadrata nell'ambito di una politica pubblica. Quest'ultimo aggettivo è da intendersi sia in quanto relativo a un soggetto statale sia con riferimento all'azione in un contesto pubblico e con il coinvolgimento di un pubblico, che non si limita ad assistere o, nella migliore delle ipotesi, a dire

2. L'apprendimento, peraltro, può realizzarsi anche grazie a combinazioni e dinamiche naturali, progettuali o attuative, che, attraverso percorsi in buona parte inconsapevoli, determinano di nuove tecnologie di maggiore efficienza o efficacia rispetto a quelle precedentemente impiegate.

la propria, ma garantisce, invece, un contributo talvolta utile (specialmente sotto il profilo simbolico ed esemplare), più spesso essenziale (per il conseguimento di scopi di portata generale). Peraltro, guardando alla storia della sicurezza urbana, lo sviluppo di un ragionamento sull'effettiva possibile utilità dell'impiego di un modello diffuso necessita, innanzitutto, di un approfondimento sul senso e sulle dimensioni del fenomeno, così come si caratterizzano attualmente e come sono andati maturando negli ultimi decenni in Italia e in Europa, senza tralasciare le esperienze statunitensi. È questo l'oggetto del primo capitolo. Il secondo è dedicato all'esame delle premesse psicologiche, sociologiche, ambientali e sistemiche dei fenomeni di insicurezza. Tale approfondimento consentirà di avere a disposizione una serie di elementi conoscitivi indispensabili per valutare le azioni già implementate e quelle "futuribili". Alle politiche attuate e a quelle di là da venire sono dedicati il terzo e il quarto capitolo, nei quali vengono sviluppate riflessioni, rispettivamente, sulla diffusione spaziale e su quella temporale. Nel quinto capitolo si passa all'analisi degli aspetti tecnico-metodologici e di alcuni esempi concreti, particolarmente significativi e recentissimi, di possibili percorsi di indagine empirica su diversi aspetti della sicurezza urbana, quali le caratteristiche e i tipi di ordinanze comunali e i patti di matrice istituzionale, il ruolo del colore delle giunte sul tipo di obiettivi perseguiti e di interventi attuati, gli studi quantitativi su opinioni e atteggiamenti dei cittadini. Le osservazioni conclusive ritornano brevemente su alcuni aspetti definitivi e modellistici e riconducono sinteticamente al concetto chiave di diffusione le prospettive delle politiche per la sicurezza.

Al lettore di certo non sfuggirà il carattere propositivo o, talvolta, quasi prescrittivo di alcune affermazioni. Tale circostanza è legata innanzitutto all'ottica pragmatica in voga tra gli addetti ai lavori, all'urgenza delle soluzioni e alla convinzione con cui viene sottoposto all'attenzione degli operatori, degli studiosi e dell'opinione pubblica un modello ritenuto sostenibile e auspicabile per il potenziale di efficienza e, soprattutto, di efficacia che parrebbe contenere. D'altra parte, l'analisi condotta è stata pensata anche in chiave applicativa, com'è quasi naturale che sia quando ad essere esaminate sono

le politiche pubbliche e l'approccio empirico e operativo adottato è ispirato dalla cosiddetta "teorica del cambiamento" (su cui si tornerà nel paragrafo 5.2.). In questo senso, quel che potrebbe apparire come un suggerimento o un obbligo andrà più opportunamente interpretato come una ipotesi sperimentale, sia conoscitiva sia attuativa. La letteratura di settore presenta una vasta gamma di contributi sulle variegate dimensioni della sicurezza degne di essere accuratamente indagate e descritte. A molti di essi, particolarmente pertinenti rispetto all'analisi sviluppata, viene dato ampio spazio in box, tabelle, note contenutistiche e brani di testo volti a garantire una trattazione indirizzata ad ogni tipo di addetto ai lavori, sia esso un esperto operatore oppure un ricercatore. Dovrebbero quindi essere adeguatamente conciliate le esigenze di chi, per motivi informativi e applicativi, potrebbe auspicare la presenza di numerosi riferimenti bibliografici oltre che di contributi originali, sull'operatività e sulle strategie di settore, e di chi, per motivi di studio, necessita di disporre di una documentazione immediatamente fruibile, a prescindere da possibili ulteriori approfondimenti conoscitivi.

I. Definire la sicurezza urbana e le sue dimensioni

Michele Negri

La sicurezza, sotto il profilo collettivo, rappresenta una dimensione strutturale dell'agenda politica nazionale. Si tratta di una questione che riveste un rilievo tale da essere sempre al centro della sfera pubblica. La dimensione urbana è emersa dapprima come *issue* civile, dando luogo a una partecipazione politica associativa, prevalentemente movimentista, particolarmente sviluppata nelle aree metropolitane e dell'ex triangolo industriale (Genova, Milano e Torino). Successivamente essa ha assunto un ruolo significativo dapprima nell'offerta e nell'azione partitica, in seguito nelle competizioni elettorali e nella prassi amministrativa delle istituzioni locali e infine a livello politico nazionale. I mutamenti nella prassi decisionale e implementativa delle politiche per la sicurezza seguono percorsi che non vanno sempre nella stessa direzione. Talvolta sono di tipo *top-down*, talaltra *bottom-up*, quanto a livelli territoriali e amministrativi impegnati. Non coinvolgono necessariamente sia la dimensione locale sia quella nazionale. Possono esseri ispirati dai cittadini o dalle istituzioni. Osserva a questo proposito Priulla che «c'è un rapporto complementare tra insicurezza e protezione, che oggi si declina in modo travagliato e spesso ambiguo, ma che finora non ha messo culturalmente in discussione l'inserimento della protezione dei cittadini tra gli obiettivi primari dell'azione pubblica» (2005, p. 34).

Il concetto di sicurezza è tipicamente polisemico e pluridimensionale. Guardando alla sfera individuale e sociale, a seconda del punto di vista adottato, può riferimento a un diritto oppure a un

bisogno. La sicurezza può rimandare a una accezione esistenziale (*security*), di condizione di certezza (*certainty*) o di condizioni di vita personale di assoluta tranquillità (*safety*). Ceri (2003, pp. 53 e ss.), distingue invece due tipi di sicurezza, fondati su altrettante dimensioni (sulla scorta della definizione del correlato concetto di libertà proposta da Berlin, 2000). La prima è una *sicurezza negativa*, ovvero la sicurezza da, la non vulnerabilità. La seconda è una *sicurezza positiva*, vale a dire la sicurezza di, la sicurezza come riconoscimento. Si tratta di una distinzione di notevole valenza politica, in quanto rimanda a «due indirizzi [...] radicalmente diversi, polarizzati rispettivamente verso la repressione (sorvegliare il sistema e l'ambiente, punire, etichettare, segregare, escludere) o verso la partecipazione (riconoscimento di identità e di diritti, tolleranza del dissenso, inclusione). I primi [...] si rivelano spesso limitati al piano congiunturale, incapaci di rimuovere le cause delle minacce e quindi portati a inasprire indeterminatamente le misure; i secondi hanno un impatto di più lungo respiro, pur risultando spesso meno efficaci nell'emergenza» (Priulla, 2005, pp. 33–34). Lo stesso Ceri (2008, p. 239) precisa che «i qualificativi (positiva e negativa) non hanno alcun significato valutativo, ma servono a indicare la direzione, di contrasto oppure di cooperazione, impressa all'azione securitaria», ma soprattutto non tanto come assolutamente alternative quanto come dimensioni conciliabili nell'ambito di tentativi di intervento che vadano alla ricerca di un equilibrio. Ne consegue che «le varie opzioni sulle strategie da assumere e i provvedimenti da prendere per fronteggiare e debellare fenomeni come, ad esempio, il terrorismo islamico, le sommosse nelle *banlieues*, la criminalità dei Rom o l'eversione degli ultras riflettono il diverso atteggiamento — esclusivo o compositivo — riguardo alle due visioni generali della sicurezza» (*ibidem*, p. 239).

Sono quindi definibili quattro tipi fondamentali di politiche della sicurezza. Le prime due corrispondono alle posizioni polari, cui corrispondono spesso autentici atteggiamenti manichei in cui ci si riconosce come “buoni” e si tende ad attribuire l'etichetta di “cattivi” ai sostenitori delle pratiche totalmente alternative a quelle che si è deciso di fare proprie. Si tratta di:

- 1) le *politiche di tolleranza zero (in senso stretto)*, ovvero quelle preferite da coloro i quali, «preoccupati per la propria situazione economica e/o per la propria integrità culturale (oltre che fisica) rifuggono da ogni contatto, considerato contaminante, con il diverso e ne affidano la salvaguardia unicamente agli strumenti della sicurezza negativa — la moltiplicazione e il potenziamento dei controlli, l'innalzamento di barriere, fisiche e legali, l'uso della forza — fiduciosi che possano garantire loro una certa invulnerabilità» (*ibidem*, p. 240);
- 2) *politiche causali-integrative*¹, sostenute da coloro che «non sono disposti, per ragioni morali o ideologiche, a delegare la propria sopravvivenza fisica e sociale all'uso della forza, ma confidano che i tipici strumenti della sicurezza positiva — la cittadinanza, i diritti sociali, l'assistenza pubblica, la comunicazione interculturale ecc. — volti a promuovere l'integrazione dei diversi e dei devianti, possano rimuovere le cause della violenza e dell'insicurezza» (*ibidem*).

A metà strada troviamo le politiche relativamente affrancate da moralità e ideologie e contraddistinte da un maggiore pragmatismo. Sono:

- 3) «le *politiche miste a dominante negativa*. I provvedimenti propri della sicurezza positiva sono adottati nel quadro di una strategia ispirata alla sicurezza negativa, così da complementare quelli, prevalenti, orientati alla riduzione della vulnerabilità. È quanto è dato osservare, ad esempio, quando il coinvolgimento di rappresentanze di comunità musulmane o quando l'offerta a dissociati o informatori di premi e incentivi (regolarizzazioni, permessi di soggiorno o altro) sono finalizzati al più efficace controllo repressivo dei terroristi, attivi o potenziali»;
- 4) «le *politiche miste a dominante positiva*. Qui sono gli strumenti tipici della sicurezza negativa ad essere adottati e funzionaliz-

1. Questa etichetta, relativa a uno dei quattro tipi di politiche descritti da Ceri, non è stata attribuita dallo stesso autore, bensì desunta dalla definizione da egli proposta.

zati nel quadro di una strategia ispirata alla sicurezza positiva. È quanto accade, ad esempio, quando si ravvisa la necessità di allungare il fermo di polizia o il tempo di conservazione dei dati relativi al traffico telefonico o telematico, quali misure adottate in emergenza nel contesto di una politica intesa a sottrarre il consenso agli estremisti in virtù del coinvolgimento delle comunità islamiche. In primo piano saranno, ad esempio, azioni tese a favorire sia il riconoscimento delle identità culturali, l'estensione dei diritti di cittadinanza (quali il voto amministrativo), che a contrastare l'emarginazione (tramite le assicurazioni per immigrati, la promozione finanziaria per l'imprenditoria femminile, i corsi di alfabetizzazione o altro). Ed è quanto si verifica, altro esempio, quando il necessario potenziamento delle forze di prevenzione e contrasto è affidato in via preferenziale alla polizia di prossimità, intesa quale polizia di comunità» (*ibidem*, p. 240).

Una volta definita la tipologia delle politiche della sicurezza, Ceri (2008, p. 243) si domanda quale sia quella che «permette — in generale o nei casi specifici — di contenere maggiormente la violenza e il disordine, di assicurare l'ordine pubblico e di ridurre il senso di insicurezza». Risponde con alcune «enunciazioni generalissime in forma di ipotesi»: «Tanto più le politiche seguono i criteri della sicurezza come invulnerabilità, quanto più tenderà a diffondersi — mass media aiutando — un senso di insicurezza in ragione dell'allarme sociale, delle dinamiche e della simbologia repressiva. Almeno fin quando tali politiche, ad esempio di tolleranza zero, non ottengano eventualmente risultati durevoli nel tempo. Prodotto per altra via, l'esito può non essere diverso anche nel caso delle politiche ispirate alla sicurezza come partecipazione. Tanto più esse ne seguono i criteri, quanto più il senso di insicurezza può diffondersi a causa della sottovalutazione di quei problemi immediati di ordine che sono percepiti con grande sensibilità dalla gente nell'esperienza quotidiana di vita. Anche qui, almeno fin quando non si ottengono risultati duraturi». Infine, Ceri invita a verificare tali ipotesi sul rapporto tra sicurezza reale e percepita, comunicazione mediatica