

Philippe Robert (CNRS, Paris)

LE POLITICHE DI PREVENZIONE E DI SICUREZZA IN EUROPA*

1. Prevenzione situazionale *vs* prevenzione sociale. – 1.1. La prevenzione situazionale all'inglese. – 1.2. La prevenzione sociale in Francia. – 2. La convergenza dei modelli di prevenzione. – 2.1. L'evoluzione dei modelli inglese e francese. – 2.2. Il primato della prevenzione situazionale. – 3. Un modello europeo. – 4. Le recenti evoluzioni. – 5. Conclusioni.

1. Prevenzione situazionale *vs* prevenzione sociale

Il termine prevenzione – anche se manca una chiara definizione – indica l'insieme di mezzi non repressivi utilizzati per ridurre la devianza. Di regola si distinguono gli strumenti che perseguono tale finalità in via indiretta – tramite politiche sociali, scolastiche, culturali ecc. (cosiddetta prevenzione generale) – e quelli che, al contrario, tendono direttamente a ridurre la criminalità (cosiddetta prevenzione speciale). In tal caso, si tenta di agire sui potenziali autori di reato inducendoli a modificare i propri comportamenti, oppure sulle potenziali vittime aiutandole a fronteggiare il rischio di subire un reato.

Durante gli anni Ottanta, nei paesi della Comunità Europea si distinguevano due concezioni di prevenzione: quella comunemente denominata “situazionale” e quella definita “sociale”. La prima era tipica dell'Inghilterra e del Galles¹, la seconda si sviluppò soprattutto in Francia.

Perché limitare l'analisi delle politiche di prevenzione a questi due paesi europei? Perché nella Repubblica federale tedesca, così come in tutta la zona germanofona, la nozione stessa di prevenzione era pressoché assente e suscitava qualche riserva. In Italia e in Spagna, anche se potevano individuarsi alcune interessanti iniziative dei poteri locali², lo Stato centrale non sviluppò³ politiche di prevenzione. Nel Benelux, i Paesi Bassi seguivano la tradizione britannica; la parte francofona del Belgio era vicina all'idea francese di prevenzione mentre la parte olandese seguiva l'esempio del suo vicino paese nordico.

Pertanto, è soprattutto in Inghilterra e in Galles nonché in Francia che si distinsero due modelli di prevenzione, abbastanza diversi l'uno dall'altro.

* Traduzione di Stefania Crocitti.

¹ Ad eccezione della Scozia e dell'Irlanda del Nord che non aderivano del tutto al modello inglese.

² Iniziative che possono essere accostate al modello inglese della prevenzione sociale.

³ E sembra non sviluppare neanche adesso.

In questo articolo saranno esaminati – in ciascun paese – le origini, i fondamenti teorico-politici, le pratiche e gli sviluppi delle politiche di prevenzione e sicurezza.

1.1. La prevenzione situazionale all'inglese

In Inghilterra, fino al 1980, il termine prevenzione designava soltanto il risultato atteso dall'attività e dal controllo delle forze di polizia, o al massimo l'effetto deterrente che si sperava di ottenere tramite l'azione della giustizia e delle sanzioni penali (V. Johnston, J. Shapland, 1997; A. Crawford, 2001).

Nel 1984, tuttavia, il governo conservatore, al potere sin dal 1979, lanciò un programma denominato *Five Cities*, modificato e ampliato nel 1987 dal programma *Safer Cities*. Il governo centrale cercava in tal modo di limitare i poteri locali – spesso laburisti – che a volte rappresentavano dei veri e propri laboratori per il movimento del cosiddetto *Realismo di sinistra* (*Left Realism*) apparso alla fine degli anni Settanta⁴. Il governo, inoltre, cercava di promuovere il coinvolgimento delle imprese private nel settore della sicurezza; la creazione del *Crime Concern* perseguiva, infatti, tale obiettivo.

Tali programmi di prevenzione si basavano su due principi fondamentali: responsabilizzare i cittadini in modo tale che essi avessero un ruolo nella prevenzione e ridurre le opportunità di commissione dei reati manipolando l'ambiente.

Per raggiungere questi obiettivi si attingeva dalle formule sperimentate negli Stati Uniti a partire dagli anni Settanta, dopo lo smantellamento dei programmi di prevenzione che avevano predominato nelle grandi città statunitensi durante gli anni 1940-50 lungo le linee tracciate dal *Chicago Area Project* di Clifford Shaw. Le misure di prevenzione non erano più focalizzate sul potenziale autore di reato in un determinato contesto urbano, ma miravano, al contrario, ad aiutare le potenziali vittime incrementando le loro possibilità di difesa (potenziamento del bersaglio) attraverso: l'apposizione di indelebili segni di identificazione agli oggetti soggetti a furti, la protezione delle abitazioni contro le intrusioni e la sorveglianza del quartiere da parte dei residenti (c.d. *The Big Three*).

Queste idee sono riuscite ad affermarsi in Inghilterra anche perché hanno trovato un fondamento intellettuale nella dottrina di riduzione dei rischi di vittimizzazione adottata dal servizio di ricerca del ministero dell'Interno (*Home Office*)⁵.

⁴ Cfr. J. Young (1999) e D. Garland (2001) sull'evoluzione di tale corrente di pensiero.

⁵ Il riferimento è soprattutto alle opere di R. V. Clarke (1983), emigrato negli Stati Uniti per svolgere la sua carriera all'interno dell'università.

In particolare, i programmi di prevenzione inglese si sono tradotti soprattutto nello sviluppo della sorveglianza di quartiere (*Neighbourhood Watch*) e degli interventi di contrasto contro i furti in abitazione.

Chi ha valutato questi strumenti di prevenzione ha, però, criticamente messo in evidenza come i programmi di *Neighbourhood Watch* siano stati sviluppati soprattutto in zone urbane in cui vi erano buoni rapporti tra i residenti e la polizia e che, al tempo stesso, presentavano minori problemi di sicurezza. Inoltre, non si è riscontrato un impatto notevole sulla criminalità e sul sentimento di insicurezza. Al contrario, più efficaci si sono rivelati i programmi sui furti in abitazione, anche se hanno provocato effetti di spostamento⁶.

I programmi di prevenzione attuati negli anni Ottanta, inoltre, sono stati criticati soprattutto per la loro carenza di visione strategica, per aver preferito interventi a breve termine e per le valutazioni di efficacia spesso ridotte ai soli aspetti finanziari. Tuttavia, è stato notato che un'associazione avviata da tempo e attiva nel campo della riduzione del crimine, la Nacro, ha avuto la possibilità di intervenire come antidoto per arginare i difetti della politica del governo favorendo adeguate formule di gestione locale della prevenzione.

Nel 1991, il governo conservatore chiese un rapporto alla Conferenza permanente sulla prevenzione (J. Morgan, 1991). Le raccomandazioni della Conferenza – estendere il partenariato, aprire anche alla prevenzione sociale, dare spazio agli attori locali – non furono accolte di buon grado: la Conferenza, infatti, fu sciolta e sostituita con una Commissione nazionale più docile all'ideologia ufficiale.

Da allora e fino all'ultimo governo conservatore, le politiche di prevenzione e di sicurezza hanno subito un'evoluzione in direzione di un populismo punitivo. I programmi di prevenzione sono stati indirizzati sempre più verso la sorveglianza di quartiere e verso la collaborazione di volontari con le forze di polizia; in questo periodo, inoltre, ebbe origine il ricorso generalizzato alla videosorveglianza che si svilupperà fino ai nostri giorni.

1.2. La prevenzione sociale in Francia

In Francia, l'episodio dei cosiddetti "*blousons noirs*" alla fine degli anni Cinquanta aveva portato allo sviluppo, nei primi anni Sessanta, di esperienze di prevenzione già adottate dieci anni prima⁷. Gli educatori di strada (*street*

⁶ L'efficacia di tali programmi è stata messa in discussione dagli studi più recenti che hanno ricollegato la riduzione dei furti in abitazione, in diversi paesi dell'Europa occidentale, allo sviluppo di impianti di protezione contro le intrusioni (cfr. T. Hope, 2007).

⁷ Sulle politiche di prevenzione francese, cfr. P. Robert (1991); D. Duprez (1997); S. Body-Gendrot, D. Duprez (2001).

workers) svolgevano – sia in club che in squadre – un lavoro sociale (definito di “prevenzione specializzata”) con le bande giovanili⁸, all’interno di associazioni private finanziate dal ministero degli Affari Sociali. Tali iniziative, per molto tempo solide, erano state tuttavia messe in crisi dall’aumento della disoccupazione nella metà degli anni Settanta: quale prospettiva, infatti, si poteva offrire ai membri delle bande giovanili, in vista di una loro rieducazione, se il mercato del lavoro chiudeva le porte ai giovani privi di una qualifica professionale? Si sarebbe dovuta ripensare la prevenzione specializzata per tener conto di tale fattore. Il momento tuttavia era poco propizio: agli inizi degli anni Ottanta, infatti, il decentramento privava i club e le squadre di prevenzione della tutela statale e attribuiva la competenza in materia di prevenzione e sicurezza ai consigli generali dipartimentali, la cui composizione li rendeva poco sensibili ai problemi dei grandi contesti urbani. Aggravava la situazione, inoltre, il fatto che i sindaci mal sopportavano tali “elettroni liberi” che sfuggivano al loro controllo⁹; pur senza abolire tale forma di prevenzione, quindi, non venne data la possibilità che essa si sviluppasse ulteriormente.

Un primo tentativo di rinnovare le politiche di prevenzione fu fatto nella seconda metà degli anni Settanta. Il Comitato di studi sulla violenza, la criminalità e la devianza aveva abbozzato una divisione di compiti: ai reati violenti si sarebbe dovuto rispondere aumentando la repressione penale; alla piccola criminalità predatoria, invece, con nuovi strumenti prevenzione (A. Peyrefitte, 1977). Questo tentativo, tuttavia, non ebbe risultati soddisfacenti. Ad esempio, i Comitati di prevenzione furono effettivamente creati, ma ebbero vita breve. Creati a livello nazionale e dipartimentale, tali Comitati non si trovavano al giusto livello, quello “più basso”, per avere una visione concreta dei problemi di sicurezza, spesso legati ai contesti locali. Inoltre, il ruolo dei Comitati all’interno dei consigli di amministrazione fu molto modesto e limitato e, soprattutto, il governo di allora si disinteressò presto della loro attività.

Nel 1981, dopo il cambiamento del presidente della Repubblica e delle forze politiche di maggioranza, le sommosse scoppiate nella *banlieue* di Lione durante l’estate di quell’anno vennero viste come una bomba in pieno “stato di grazia” post-elettorale. Furono infatti allestite le cosiddette “Operazioni estate” che offrivano alcune settimane di vacanza ai giovani delle *banlieues* per cercare di impedirne eventuali comportamenti devianti. Poiché la tendenza era verso il decentramento e visto che molti dei nuovi politici avevano

⁸ Per una trattazione di tali dispositivi di prevenzione specializzata, si vedano i lavori sulle bande giovanili di P. Robert (1966); E. Baillergeau (2008).

⁹ Un’efficace immagine della tesi di P. Lascoumes (1977).

frequentato le scuole nelle comunità locali, si avanzò la proposta di una Commissione di sindaci (che fu presieduta da Gilbert Bonnemaïson). Tale Commissione, tuttavia, andrà oltre il suo mandato ed elaborerà un vero e proprio progetto di politiche di sicurezza basato su tre elementi: prevenzione, repressione e solidarietà (Commission des maires sûr la sécurité, 1982). Il progetto però non poteva essere accettato dalle amministrazioni statali preoccupate di difendere i loro interessi. Infatti, fu mantenuto soltanto l'aspetto *preventivo* delle politiche, che poteva essere attuato all'interno dei grandi apparati con funzioni di ordine pubblico – la polizia e la giustizia – senza apportare quindi modifiche sostanziali.

Le proposte della Commissione Bonnemaïson andavano verso una prevenzione generale, definita “sociale”: si trattava di interventi rivolti non alla popolazione ma alle zone urbane e suburbane disagiate, con l'intento di moltiplicare gli interventi di miglioramento di tali aree al fine di evitare ulteriori sommosse. Il punto di forza della proposta consisteva soprattutto nel dispositivo istituzionale: alla base, i Comitati comunali al cui interno il potere politico del sindaco doveva consentire la cooperazione tra servizi locali dello Stato, associazioni e amministrazioni locali; al vertice, un Comitato nazionale che riunisse i sindaci delle grandi città e i rappresentanti delle grandi amministrazioni e capace, quindi, di influire tanto sugli attori locali quanto su quelli centrali dello Stato. Nonostante l'assenza di propri mezzi di finanziamento, la nuova formula in materia di sicurezza fu accolta con entusiasmo: infatti, tra il 1983 e il 1986 furono create alcune centinaia di Comitati comunali di prevenzione della devianza.

Il ritorno della destra al potere, nel 1986, non distrusse un'esperienza che univa i sindaci di entrambe le coalizioni politiche, anche se ne paralizzò l'attività in quanto alcuni dirigenti nazionali, che erano il fulcro del movimento, furono sostituiti; ma i nuovi attori della sicurezza non possedevano né la solidità né l'esperienza dei professionisti che li avevano preceduti.

Dopo la nuova alternanza politica del 1988, il governo Rocard decise finalmente di unire la prevenzione a un dispositivo simile: lo Sviluppo sociale dei quartieri (*Développement social des quartiers* – DSQ). Sin al 1975, alcuni istituti sperimentali, nati intorno al Commissariato generale al piano (*Commissariat générale au plan*), si erano occupati “dell'alloggio e della vita sociale” nelle grandi aree urbane degli anni Sessanta che invecchiavano prima del previsto. Nel 1982, tali esperienze erano state istituzionalizzate sotto il nome di Sviluppo sociale dei quartieri, un istituto molto più importante del Comitato nazionale di prevenzione della delinquenza (*Comité national de la prévention de la délinquance* – CNPD). Nel 1988 i due istituti furono riuniti nella cosiddetta Delegazione interministeriale alla città (*Délégation interministerielle à la Ville* – DIV) munita di poteri propri.

Le nuove sommosse nelle periferie di Lione e Parigi del 1990, tuttavia, portarono a dotare la Delegazione di un ministro della città, sottolineando così la mancanza di una chiara scelta tra una logica interministeriale e quella di un dipartimento ministeriale. Tale ritorno al diritto comune amministrativo fu inoltre rafforzato dall'aumento dei poteri dei rappresentanti locali dello Stato – i prefetti – all'interno dell'istituto attraverso la creazione di un sottoprefetto alla città.

Durante gli anni Novanta nuovi dispositivi alimentarono la politica urbana (ad esempio le cosiddette *zones franches urbaines*, l'istituto di reimpiego di personale non qualificato, le zone di educazione prioritaria, le zone di riqualificazione urbana, i grandi progetti per la città ecc.) attraverso la stipula di contratti tra lo Stato e le autorità locali. Con lo scopo di aggiungere al proprio bilancio delle iniziative nuove in materia di prevenzione, ma poco propenso a rischiare di destabilizzare delle cooperazioni assai precarie, ciascun governo si è generalmente accontentato di aggiungere un pezzo a un sistema sempre più complesso. I vari dispositivi talvolta accontentavano qualche sindaco che opponeva resistenza alla loro abolizione. Inoltre, ogni grande amministrazione locale voleva contribuire alla politica di sicurezza della città conservando tuttavia il controllo dei propri investimenti: ad esempio, le zone di educazione prioritaria riguardavano l'aspetto dell'educazione nazionale; la politica giudiziaria della città si inseriva nel più ampio ambito della giustizia; gli interessi economici si collegavano all'attività della Delegazione di pianificazione del territorio ecc.

Con il passare del tempo, le politiche urbane hanno ampliato sempre più gli ambiti del loro intervento. Nel 2000, 250 cosiddetti “contratti per la città” riguardavano circa sei milioni di persone. Tali contratti si riferivano molto spesso ad ambiti intercomunali, poiché per sopravvivere alle alternanze politiche era necessario estendere l'ambito di intervento a comuni governati da diversi partiti tenendo conto del peso politico dei consiglieri comunali come pure delle priorità e delle emergenze dei vari comuni. Anche l'impegno dei prefetti (quali rappresentanti locali dello Stato) a trovare nuove partnership locali non fu sempre molto selettivo. Riferendosi a un concetto ampio e vago come la “politica urbana”, infatti, i criteri di scelta furono poco rigorosi.

In generale, le misure adottate testimoniavano un rifiuto di scardinare del tutto la solidarietà sociale, abbandonando alla loro sorte le zone urbane e periferiche in difficoltà. Tuttavia, queste ultime faticavano ad uscire da uno stato di eccezione cronica: non si voleva far affondare un uomo caduto in mare, gli si lanciava un salvagente, ma non si riusciva realmente a farlo risalire a bordo. Ma, lo si voleva veramente? È pur vero che i mezzi per farlo sarebbero stati troppo costosi, che sarebbero state necessarie mediazioni difficili da realizzare, che si sarebbe rischiato di entrare in contrasto con le linee di forza delle scelte sociali ed economiche.

All'inizio il compito intrapreso sembrava relativamente semplice: la riqualificazione edilizia e la creazione di strumenti (commerciali, sportivi, ricreativi, di animazione sociale ecc.) di prossimità per contrastare l'invecchiamento dei grandi centri costruiti in fretta. È in questo ambito che si sono avuti i risultati più tangibili. Il problema da risolvere divenne tuttavia molto più ampio quando una sotto-occupazione cronica ha iniziato a scombinate sia i quadri tradizionali della socialità sia il processo di integrazione degli immigrati, ritardando il loro sviluppo economico rispetto a quello culturale e intrappolando i residenti in un ambiente che avevano deciso di abbandonare quando la loro situazione economica sarebbe divenuta migliore. Il fatto che le difficoltà si siano concentrate in queste zone non ha comportato necessariamente la possibilità di trovare delle facili soluzioni. Non si può trattare l'isolamento urbano solo a livello di "agglomerazione" locale, ma lo si deve legare alla più ampia situazione nazionale. Gli interventi a favore dei quartieri in difficoltà non possono rivelarsi efficaci se non si alternano a scelte di urbanizzazione del comune o dell'agglomerazione, attraverso misure riguardanti anche i trasporti pubblici, gli istituti scolastici e la pianificazione urbana. Tuttavia, gli elettori non apprezzano i costi di un investimento eccessivo a favore di zone urbane aventi una "cattiva reputazione", zone che si preferirebbe lasciare da parte e dimenticare. Inoltre, le difficoltà legate al lavoro, la *désaffiliation* sociale, la mancata integrazione degli immigrati sono dei problemi il cui estremo limite deve rintracciarsi a livello nazionale o regionale piuttosto che locale... Un'azione troppo locale rischia di rimanere solo un semplice palliativo.

In ogni caso, i risultati delle politiche adottate non sono stati soddisfacenti: esaminando l'evoluzione delle zone urbane sensibili durante il periodo 1990-99, l'Istituto nazionale di statistica delle inchieste economiche (INSEE) ha concluso che 177 aree sono state recuperate, le altre 540, invece, hanno vissuto un peggioramento, un aggravio della propria condizione per quanto riguarda in particolare la disoccupazione e la precarietà del lavoro (cfr. J. L. Le Toqueux, J. Moreau, 2002; J. L. Le Toqueux, 2002). Le prime zone, più piccole e con una popolazione anziana, hanno visto le loro caratteristiche avvicinarsi a quelle del contesto urbano nel quale erano inserite. Nelle altre (le più numerose), invece, i più anziani, le classi più agiate, i lavoratori qualificati e coloro che erano maggiormente integrati si sono spostati in altre aree della città, per cui la concentrazione di popolazione in stato di precarietà nelle zone urbane sensibili è aumentata; in generale, le caratteristiche di tali aree si sono allontanate da quelle del resto del tessuto urbano. Anche se globalmente la popolazione delle "zone urbane sensibili" si è un po' ridotta – passando da 4,94 milioni nel 1990 a 4,67 milioni nel 1999, pari a un tredicesimo della popolazione metropolitana –, le politiche di discriminazione positiva non

hanno consentito un miglioramento della situazione se non in un quarto di tali quartieri marginali.

Robert Castel (2007, 31) ha tuttavia evidenziato – con un’argomentazione plausibile ma non verificabile – che senza tali politiche per la città la situazione sarebbe stata peggiore. Anche un altro fattore – che a quanto pare nessuno ha espressamente sottolineato – può mitigare la portata delle valutazioni dell’INSEE: la composizione della popolazione delle zone urbane sensibili non è rimasta immutata. Infatti, coloro che avevano i mezzi per farlo hanno abbandonato tali aree, nelle quali, quindi, sono rimasti soltanto gli strati di popolazione più svantaggiati, cioè gli immigrati appena giunti in Francia. Pertanto, non sorprende che la situazione delle zone urbane non abbia subito un miglioramento. Questo elemento dimostra l’effetto negativo del rifiuto a svolgere adeguate ricerche valutative sulle politiche pubbliche di prevenzione in Francia (P. Robert, 2003; A. Wyvekens, 2008).

Nonostante ciò, tuttavia, è vero che gli strumenti rivolti in particolare alla prevenzione, a fatica, hanno delineato una dottrina di azione coerente, efficace e capace di garantire continuità. Se le formule di prevenzione incentrate su potenziali autori di reato e potenziali vittime sono vanificate dall’eccesso di specializzazione, i programmi meno mirati, come quelli di prevenzione sociale, sono spesso minacciati dal pericolo di “dispersione” e dalla perdita di consistenza. Trovare e soprattutto mantenere un equilibrio tra prevenzione generale e specializzata è un esercizio instabile e difficile. A partire dal Comitato Payrefitte si è, infatti, ritenuto che i programmi francesi tradizionali di prevenzione specializzata difettassero di uno schema di fondo più generale; ma ormai la prevenzione sociale soffre della mancanza di programmi più adeguati. Non si è quindi riuscito a costruire un piano di prevenzione coerente, anche se esistono numerose iniziative locali assai interessanti in tal senso.

2. La convergenza dei modelli di prevenzione

Le politiche di prevenzione adottate in Francia e Inghilterra si sono ulteriormente sviluppate durante l’ultimo decennio del XX secolo, ma in base a storie politiche diverse. Anche se è difficile identificare modelli chiaramente differenti, come si è potuto fare per i decenni precedenti: la prevenzione situazionale e la prevenzione sociale, in entrambi i contesti, infatti, sono diventate sempre più interconnesse.

Ciò è avvenuto, tuttavia, in misura disuguale poiché i programmi di prevenzione situazionale sono oggi dominanti anche in paesi con una tradizione di prevenzione sociale, soprattutto a causa dell’aumento di potere del mercato privato della sicurezza. E lo stesso si verifica in altri paesi in cui tendono a svilupparsi nuove politiche di prevenzione e sicurezza. In un certo senso,

infatti, è ormai possibile parlare di una sorta di “modello europeo” – anche se ciascun paese presenta delle importanti specificità legate alle particolarità della propria organizzazione politica e amministrativa.

2.1. L'evoluzione dei modelli inglese e francese

In Inghilterra, il ritorno al potere dei laburisti ha causato un parziale riorientamento delle politiche di prevenzione e sicurezza tradottosi nel *Crime and Disorder Act* del 1998. Il più importante cambiamento è consistito nella reintroduzione delle autorità locali quali attori della sicurezza, già consigliata nel 1991 dal rapporto Morgan. Tali autorità, infatti, divennero responsabili – insieme ai servizi regionali di polizia – dei programmi locali di prevenzione e sicurezza e furono inoltre obbligate a valutare gli effetti delle loro iniziative sulla criminalità e sul disordine urbano¹⁰. Anche se in seguito ci saranno delle fonti indirette di finanziamenti addizionali¹¹, le partnership locali, all'inizio, dovettero finanziare i programmi di prevenzione tramite la riorganizzazione del loro bilancio e furono costrette ad adottare delle procedure di diagnosi preliminare nonché di consultazione delle “comunità” locali, anche se simili pratiche furono spesso condotte in modo superficiale.

Il ricorso alla nozione – non ben definita – di disordine ha costituito un'ulteriore innovazione di grande importanza. In base alla teoria delle “finestre rotte” (*broken windows*) di J. Wilson e G. Kelling (1982), il disordine urbano fu visto come la causa dell'indebolimento o della distruzione della solidarietà dei quartieri, ritenuta implicitamente il migliore strumento di prevenzione e sicurezza. Adam Crawford (2001) ha criticato aspramente le misure di contrasto alle forme di disordine urbano – il cosiddetto *Anti-Social Behavior Order* (ASBO) – che consentono una eventuale¹² repressione penale basata sul semplice “delitto” di aver violato tali misure.

Al di là di questa filosofia di base, il contenuto concreto dei programmi viene lasciato alla scelta dei responsabili locali e dei partenariati che si riescono a mobilitare. Lo Stato centrale, infatti, governa a distanza senza influire sui programmi, ma imponendo una rigida cultura di *auditing*. Con una sorta di effetto perverso, tuttavia, simili rituali di verifica ostacolano la creazione di partenariati – che presuppongono un clima di fiducia reciproca – sviluppando, al contrario, diffidenza e concorrenza tra coloro che partecipano al

¹⁰ Lo Stato centrale, però, non ha imposto a se stesso un simile obbligo.

¹¹ T. Hope (2005) stima in 400 milioni di sterline il finanziamento di una pletora di *progetti comunitari* in aggiunta a 1,6 miliardi spesi nella *lotta della polizia contro la criminalità*.

¹² “Eventuale” in quanto – come nel caso delle ordinanze di coprifuoco per i minorenni – non è certo che la loro applicazione sia così generalizzata come il legislatore del 1998 aveva previsto.

programma di prevenzione, e provocando la loro frammentazione e quella dei dispositivi. Tali esigenze gestionali (*managerialism*) appaiono inoltre contraddittorie rispetto al riferimento al comunitarismo. Da ultimo, i programmi di prevenzione possono procedere verso una concezione della criminalità come fenomeno da controllare in un'ottica essenzialmente difensiva, invece che come problema da affrontare direttamente. Jock Young (1999), infatti, ha criticato da tale punto di vista l'ambiguità consistente nel vedere il criminale talvolta come un edonista razionale, talvolta come un semplice "altro" pericoloso (*otherness*).

All'infuori della mobilitazione di risorse delle collettività locali accanto all'attività della polizia, le pratiche operative – secondo Tim Hope (2005) – non sono fundamentalmente cambiate. A suo avviso, infatti, il *Police Reform Act* del 2002, consiste nel lasciare alla polizia il compito di concentrare l'attenzione su ciò che considera il "nucleo" della propria attività secondo i metodi più efficaci, riducendo gli altri "partern" al ruolo di semplici assistenti sussidiari. Tale autore segnala anche il pericolo che i cosiddetti *Security Goods Clubs* locali possano impegnare le risorse, in particolare quelle della polizia, in materie legate alla sicurezza nonostante siano poco esposti al rischio di vittimizzazione.

In Francia, invece, le alternanze politiche sono state più numerose (nel 1986, 1988, 1993, 1997 e 2002) e l'evoluzione delle politiche di prevenzione e sicurezza è consistita in una sorta di allineamento, per lo meno parziale, delle posizioni della sinistra su quelle della destra; o quanto meno è stata caratterizzata da una difficoltà crescente a definire, in quest'ambito, una linea fundamentalmente diversa. Si potrebbe dire in modo caricaturale che la destra rincorre le posizioni dell'estrema destra nella speranza – realizzata almeno in un primo momento – di recuperare in tal modo elettori molto sensibili al tema dell'insicurezza, così come la sinistra rincorre – tuttavia senza successo¹³ – le posizioni della destra.

Anche se il governo di sinistra della fine degli anni Novanta ha tentato due innovazioni importanti – la polizia di prossimità e "l'impiego per i giovani" – che tuttavia non sono sopravvissute all'alternanza del 2002.

L'evoluzione delle politiche di sicurezza francesi rappresenta in realtà il risultato di una serie di tentativi che hanno occupato tutti gli anni Novanta e che si sono sviluppati parallelamente alle politiche urbane. Nel 1993, i piani locali di sicurezza dovevano far incontrare sindaci e prefetti per definire gli impegni, rispettivamente, della comunità locale e della polizia di

¹³ A differenza dei *Labour* di Tony Blair che, negli anni Novanta, era riuscito a vincere i *Tories* con un programma basato proprio su temi securitari.

Stato; nel 1994, si stabiliscono i piani dipartimentali di sicurezza tra procuratori e prefetti. Nel 1996, la “dipartimentalizzazione” sarà ancora più accentuata dai piani dipartimentali di prevenzione della criminalità. Nel 1997, il dispositivo si modifica per via dell’apparizione dei contratti locali di sicurezza (*contract locaux de sécurité*) ai quali partecipano il prefetto, il procuratore e il sindaco. In realtà, i nuovi dispositivi non sono orientati verso la prevenzione quanto piuttosto a mobilitare i servizi locali dello Stato, in particolare la polizia e la gendarmeria, a vantaggio di un rilancio della sicurezza pubblica. Tali strumenti tuttavia hanno fatto sorgere un rischio di dualità: si sono fatti coesistere due dispositivi, quello urbano – sotto l’egida del ministro delegato alla città e della Delegazione interministeriale alla città – e quello sicuritario – sotto il controllo del ministro dell’Interno. Il sistema però divenne molto complesso, in quanto lo Stato non riuscì a ridurre le liti di territorio.

Il governo di sinistra degli ultimi anni del xx secolo si è soprattutto preoccupato, a partire dal Congresso di Villepinte del 1997, di reintrodurre la polizia di Stato nell’ambito della prevenzione, convertendo tale istituzione attraverso la formula della polizia di prossimità, mutuata dall’inglese *Community Policing*. Tale progetto ambizioso è stato condotto a marcia forzata, ma in modo piuttosto maldestro: non ci si è preoccupati di fornire un *savoir-faire*, ormai sparito dalla cultura poliziesca, né di offrire stimoli materiali a quanti accettavano di giocare tale gioco, né infine di monitorare costantemente i progressi e le difficoltà di tale esperienza. Pertanto, la polizia di prossimità ha incontrato notevoli resistenze in seno all’apparato di polizia: da parte della base, in cui vi era il timore di un cambiamento radicale di pratiche ormai consolidate; da parte delle organizzazioni professionali, fortemente legate a una centralizzazione che condizionava il loro potere; e soprattutto da parte degli organi direttivi, che temevano una riduzione del proprio potere¹⁴.

La sinistra al governo non ha, quindi, veramente rinnovato le politiche urbane. Essa ha tuttavia obbligato i comuni (con la legge Besson) a costruire una certa percentuale di alloggi sociali nella speranza di ridurre le situazioni di marginalità nelle cosiddette zone urbane sensibili. Tale misura ha incontrato una viva resistenza da parte dei comuni più ricchi, i cui rappresentanti hanno sempre cercato di svuotare di contenuto la legge Besson.

Per quanto riguarda i programmi di prevenzione, alla fine del decennio, una particolare forma di intervento ha cercato di affermarsi come struttura portante comune delle azioni in materia e ha tentato di costruire una sor-

¹⁴ Alcune note sull’opera della polizia di prossimità possono leggersi in J. Monjardet (2008, in particolare 58, 92, 108 e 139).

ta di dottrina di base. Comunità locali, concessionari di trasporti pubblici, gestori di alloggi sociali ecc. hanno impiegato la manodopera locale sulla base di contratti precari di lavoro sovvenzionati dalla procedura denominata “impiego per i giovani”. Le funzioni di tale iniziativa erano di vario tipo, ma si trattava soprattutto di sopperire alla sparizione o rarefazione dei lavori di prossimità, di occupare lo spazio con una presenza che le istituzioni responsabili dell’ordine pubblico non assicuravano più. Ci si aspettava che tale “neo-proletariato della sicurezza” rappresentasse una possibilità di contatto con i potenziali autori del disordine urbano e riuscisse a ridurne l’aggressività. L’unica arma a disposizione era quella di possedere un vissuto sociale simile a quello delle popolazioni controllate e di poter contare su un insediamento sul territorio locale. Tale formula ha avuto un tale successo che anche le istituzioni statali – la scuola e la stessa polizia con gli “assistenti alla sicurezza” – vi hanno fatto ricorso, assumendo un gran numero di persone in base agli “impieghi per i giovani”.

In fine dei conti, i due modelli che prima erano chiaramente contrapposti, alla fine degli anni Novanta, risultano quasi irriconoscibili: i programmi inglesi hanno introdotto una parte di prevenzione sociale e quelli francesi, senza dirlo apertamente, hanno fatto ricorso a soluzioni di tipo situazionale. Non si può più parlare di due modelli veramente diversi.

2.2. Il primato della prevenzione situazionale

Per quanto tali evoluzioni siano andate a vantaggio della formula della prevenzione situazionale, il cambiamento è stato causato soprattutto da un fattore esterno alle politiche pubbliche: l’aumento di potere del mercato privato della sicurezza.

I governi britannici hanno apertamente incoraggiato tale mercato mentre quelli dell’Europa continentale hanno semplicemente lasciato che la sicurezza privata crescesse. Nella metà degli anni Ottanta, infatti, i poteri pubblici francesi si sono soltanto preoccupati di regolare l’offerta privata cercando d’imporre dei controlli per allontanare le “pecore nere”. È solo nel decennio successivo che la cosiddetta legge Pasqua imporrà esplicitamente alle imprese a rischio e agli organizzatori di grandi manifestazioni pubbliche di adottare dispositivi di sicurezza e di organizzare una concertazione preliminare con le autorità pubbliche.

Tuttavia, la crescita esponenziale del mercato della sicurezza ha prodotto effetti diversi a seconda degli ambiti di intervento.

In generale, ha permesso di contenere in vere e proprie «bolle di sicurezza» (A. Bottoms, P. Wiles, 1994) delle attività pericolose, sia economiche che ludiche, a patto che fossero circoscritte in un luogo preciso (centri com-

merciali, grandi negozi, festival di musica, manifestazioni sportive ecc.). Il desiderio di esternalizzare (per ridurre il personale) le funzioni accessorie riguardanti la materia della sicurezza ha condotto a fare ricorso al mercato: oggi, infatti, si possono acquistare sistemi tecnologici, quali la videosorveglianza, e prestazioni di manodopera, quali la vigilanza.

Per proteggere i luoghi pubblici anche le autorità locali ricorrono al mercato, in parte perché si preferisce subappaltare piuttosto che aumentare un personale troppo costoso e poco adattabile a compiti di sicurezza; in parte perché le comunità locali hanno già dei legami con potenti gruppi economici cui hanno dato in concessione la somministrazione d'acqua o lo smaltimento dei rifiuti, e non resistono alle allettanti offerte degli stessi gruppi che vendono loro il bene della sicurezza.

L'estensione di tali "bolle" alle reti di comunicazione (trasporti pubblici) è possibile anche se meno facile. I concessionari di trasporti pubblici, infatti, non devono soltanto controllare e rendere sicuri dei siti fissi, ma anche delle reti e dei veicoli, e l'insicurezza è favorita dalle compressioni di manodopera. La riduzione degli agenti che sono a contatto con il pubblico pone quelli che li sostituiscono in una posizione molto esposta. Se le imprese dei trasporti sono obbligate – sia di fronte al loro personale o ai loro clienti che a una polizia reticente – a versare la propria quota alla sicurezza, esse ricorreranno soprattutto a degli investimenti tecnologici – videosorveglianza, collegamenti radio – che si spera possano assicurare il personale anche se garantiscono poco la sicurezza, o si ricorre all'assunzione del "neo-proletariato" di sorveglianza a basso costo.

Le risorse del mercato privato della sicurezza, quindi, ben si adattano alle esigenze delle imprese commerciali o dello spettacolo, persino ai trasporti, e alle collettività, a condizione che queste ultime possano sostenere il costo di tale messa in sicurezza¹⁵.

La situazione del privato cittadino è invece meno chiara: in qualità di cliente, di impiegato, di utente, egli è senza dubbio sempre più soggetto alla sorveglianza privata (il che non avviene senza porre problemi di violazione delle libertà). Ma, in tal modo, il cittadino è davvero protetto? Chi ne ha le possibilità, soprattutto economiche, riesce a trovare sul mercato delle apparecchiature capaci di limitare il rischio della violazione del proprio domicilio e anche quello del furto d'auto. E ancora, per sentirsi sicuri si deve consentire una "ghettizzazione volontaria", un insieme di abitazioni dietro una barriera con una sola uscita dotata di un posto di guardia (*Gated Communities*).

¹⁵ Tanto più che il rischio reale è spesso abbastanza debole come ha dimostrato F. Diaz (2003) in relazione alle manifestazioni sportive e culturali.

Ma la contropartita è notevole: tendenza all'isolamento, impoverimento delle relazioni sociali, riduzione della mobilità... il chiudersi in una fortezza stride con una società in cui la rete di relazioni è sempre meno localizzata.

La migliore protezione consiste, quando ce lo si può permettere (dato il costo elevato degli immobili), nel risiedere in un quartiere protetto. Si crea così un divario insormontabile tra coloro che sono capaci di comprare sul mercato i mezzi della propria protezione, coloro che possono risiedere in un quartiere tranquillo e tutti gli altri privi di tali opportunità¹⁶.

Rimane quel che accade nello spazio pubblico: la maggior parte delle aggressioni, degli scippi e dei reati contro i veicoli. La sicurezza, infatti, anche se lo abbiamo dimenticato, si gioca soprattutto nelle strade. E, in linea di massima, questo è l'ambito privilegiato del controllo da parte della polizia. Tuttavia, tale funzione di sorveglianza preventiva è trascurata a vantaggio di una repressione *a posteriori*, soprattutto nei paesi in cui l'organizzazione poliziesca è centralizzata, cosa che nuoce gravemente al suo insediamento a livello locale.

Improvvisamente, la "sorveglianza a distanza" si estende anche allo spazio pubblico senza sapere se la sua performance in luogo chiuso sia trasportabile in un luogo aperto. D'altronde, l'efficacia dissuasiva della videosorveglianza dipende soprattutto dalla sua combinazione con un pronto intervento nel caso si verifichi un'infrazione. Inoltre, ogni progresso tecnologico serve come pretesto per ridurre quel poco che rimane delle forze di polizia presenti nello spazio pubblico.

È certo che con le moderne tecnologie si riescono a seguire i percorsi e le attività grazie alle tracce lasciate dalle carte di credito, dai telefoni cellulari, dalla corrispondenza elettronica o dalla navigazione su Internet. Inoltre, con il pretesto di lottare contro il terrorismo, in questi ultimi anni, nella maggior parte dei paesi europei, si è assistito allo sviluppo di un controllo della popolazione nel suo insieme che pone però seri problemi di libertà. Nonostante i vantaggi che tali misure procurano alla sicurezza non siano mai stati dimostrati: l'unica efficacia di questi dispositivi, infatti, consiste eventualmente nel facilitare le indagini dopo la commissione di un reato¹⁷.

¹⁶ Bisogna tuttavia fare delle precisazioni a una simile accusa di "separatismo sociale". Si è spesso supposto che la classe media rifuggisse il contatto con le classi popolari e tali critiche sembrano aver trovato conferma in alcune recenti ricerche (*cfr.* E. Maurin, 2004). Tuttavia, analisi più dettagliate (E. Préteceille, 2007) hanno dimostrato che solo gli alti dirigenti del settore privato – e forse i dirigenti del settore pubblico – ricercano (nella metropoli parigina) i "gruppi chiusi" (*entre nous*). Vi è poi la "fuga" dai quartieri più disagiati da parte di coloro che hanno avuto la possibilità di trasferirsi in altre zone della città. Invece, le classi medie non sembrano particolarmente inclini ad abbandonare i "quartieri misti".

¹⁷ Come si è ben visto con la videosorveglianza nella metropolitana londinese, che non ha impedito gli attentati ma ha soltanto consentito l'identificazione degli autori.

In fin dei conti, le risorse del mercato della sicurezza consentono di proteggere gli spazi privati aperti al pubblico. Al contrario, i loro risultati sono alquanto limitati per la protezione di spazi meramente privati e ancora meno efficaci per gli spazi pubblici in cui la sorveglianza è assente o inefficace. Tuttavia, il rapido sviluppo del mercato della sicurezza ha avuto un notevole peso nel ridurre la prevenzione ad una posizione unicamente difensiva, di carattere esclusivamente situazionale.

Inoltre, l'estensione della prevenzione situazionale persino al di là del proprio ambito iniziale di applicazione sembra essere legata anche al desiderio dei governi locali di adottare una politica basata su azioni a breve termine i cui risultati siano agevolmente misurabili. Alcune valutazioni, tuttavia, sembrano indicare che simili scelte portano spesso a una notevole perdita di sostanza dell'attività di prevenzione¹⁸.

3. Un modello europeo

L'affievolirsi delle specificità dei modelli apparsi durante gli anni Ottanta del secolo scorso suggerisce la nascita di una sorta di "modello europeo" comune.

Pare opportuno porre la questione di un modello comune anche sulla base del bilancio tentato nel 2001 all'interno del Gruppo europeo di ricerche sulla normatività (GERN). Dai diversi rapporti nazionali dei paesi facenti parte del Gruppo europeo (D. Duprez, P. Hebberecht, 2001; P. Hebberecht, D. Duprez, 2002), infatti, è emerso che l'evoluzione delle politiche di sicurezza negli ultimi anni è avvenuta in modo simile: in tutte le realtà si nota l'incremento di un "modello tecnologico-situazionale a modulazione socio-democratica" che privilegia la protezione delle potenziali vittime e lo sviluppo di un "proletariato della sorveglianza" assunto con impieghi precari, mentre pone in secondo piano le azioni rivolte ai potenziali autori di reato e l'implementazione di politiche sociali relative all'istruzione, all'alloggio, allo sviluppo urbano e soprattutto all'accesso al lavoro.

Possono considerarsi come elementi distintivi di tale modello europeo:

- a) il primato del contesto locale;
- b) il partenariato;
- c) il ricorso sistematico alla diagnosi e alla valutazione.

Tali fattori meritano qualche considerazione ulteriore. L'innegabile primato dell'ambito locale, ad esempio, non deve far dimenticare l'importanza

¹⁸ *Cfr.*, per il caso della città di Lione in Francia, la monografia di B. Benbouzid (2005).

di un dialogo tra il livello locale e un polo centrale. In relazione a tale aspetto, appaiono notevoli differenze: in alcuni paesi lo Stato nazionale riveste il ruolo di polo centrale (Francia, Inghilterra e Galles, Belgio, Paesi Bassi); in altri casi, invece, la competenza principale spetta al livello regionale e lo Stato riveste un ruolo talora complementare (Germania), talora di trascurabile rilievo (Spagna e Italia)¹⁹. Ma è soprattutto lo stile adottato dal polo centrale che diventa di fondamentale importanza: una vasta gamma di azioni può essere infatti riscontrata tra il controllo amministrativo o il governo a distanza che si concentra sulla valutazione e la diffusione di buone pratiche o sulla gestione finanziaria.

Anche la struttura degli apparati di polizia non deve essere trascurata, poiché è in gioco la capacità di reinvestire la loro originaria funzione di sorveglianza preventiva dello spazio pubblico (*Community Policing; Problem Solving Policing*, polizia di prossimità). Le organizzazioni centralizzate, generalmente, riescono con minor successo in tale compito rispetto ai servizi di polizia locali o regionali.

Anche il partenariato stesso può assumere aspetti molto differenti a seconda che si tratti unicamente di far collaborare tra loro servizi amministrativi o, invece, di far partecipare le associazioni e i cittadini. Sta in ciò la distanza tra una posizione che si limita a “fare per” e una che si sforza di “fare con” le popolazioni interessate. Un problema di leadership, tuttavia, si pone in ogni caso, soprattutto in relazione al ruolo che rivestono i politici eletti in ambito locale, la polizia e gli organi del ministero dell’Interno.

Infine, per quanto riguarda l’elemento di diagnosi e valutazione, se il riferimento alle stesse è di carattere generale, il problema principale è sapere fino a che punto la diagnosi è approfondita o invece superficiale, fino a che punto, cioè, si limita a raccogliere dati amministrativi e impressioni professionali o al contrario ricorre a più dettagliati dati di ricerca. Per quanto riguarda la valutazione, infine, essa è generalmente praticata in modo alquanto inadeguato: anche quando vi si fa ricorso, infatti, è raro che la valutazione vada oltre l’ambito dell’*auditing* (analisi dei processi, al massimo effettuata con il confronto tra gli *inputs* e gli *outputs*) e che giunga all’osservazione dell’impatto (*outcomes*), compresi gli effetti secondari o di contro intuitivi²⁰.

¹⁹ L’analisi è, tuttavia, ulteriormente complicata dallo sviluppo nei paesi europei di tendenze federaliste – ufficiali (come in Germania e in Belgio) o celate dietro istanze di devoluzione (Regno Unito e Spagna) – o di proposte di decentralizzazione più o meno marcata (come in Italia e in Francia).

²⁰ Per una sintesi sui problemi legati alla valutazione, cfr. P. Robert (2003) e i rapporti sulla valutazione delle politiche di prevenzione e sicurezza nell’azione di coordinamento CRIMPREV (www.crimprev.ue) finanziata dalla Commissione Europea nell’ambito del 6° PCRD.

4. Le recenti evoluzioni

Al di là di questo “modello europeo”, delle sue potenzialità e delle sua ambiguità, si intende ora richiamare l’attenzione su due grandi evoluzioni che, a mio avviso, sono rintracciabili nella maggior parte dei paesi dell’Europa occidentale.

1. Anzitutto si sottolinea che l’ascesa al potere di un concetto principalmente situazionale della prevenzione presenta due conseguenze.

a) Le politiche sociali – quando vi sono – non riescono a riassorbire la *désaffiliation* sociale ed economica di alcune parti delle nostre società né a ridurre la paura della precarietà che minaccia in misura maggiore altre parti della società.

Tipico è in tal senso l’esempio della Francia. La politica della città dimostra un interesse per la solidarietà nazionale, il rifiuto della marginalità, ma stenta a produrre in merito risultati significativi.

La legge di orientamento e di programmazione per la città del 1° agosto 2003 aveva, infatti, riaffermato l’obiettivo di una significativa riduzione della distanza tra le zone urbane sensibili e il tessuto urbano vicino a tali aree marginali. Tuttavia, il più recente rapporto dell’Osservatorio nazionale delle zone sensibili (ONZUS, 2006) – che pure è un organismo ufficiale presieduto dal segretario generale del ministero dell’Interno – conclude che tale distanza non solo non si è ridotta ma si è invece accentuata per tutti gli indicatori considerati (in particolare quelli relativi alla disoccupazione e alla precarietà).

Così, il Comitato interministeriale delle città ha deciso di creare una Agenzia nazionale di coesione sociale (*Agence national de cohésion sociale* – ANCS) e di sostituire i contratti della città conclusi tra le comunità locali e lo Stato con i cosiddetti Contratti urbani di coesione sociale (*Contrats urbains de cohésion sociale* – CUCS)²¹ senza che sia chiaro come tali aggiustamenti istituzionali e tali mutamenti di terminologia possano invertire il fallimento osservato negli ultimi quindici anni.

La politica della città è forse rimasta troppo indecisa, troppo ambigua? È indietreggiata di fronte ai costi legati a una crescente disgregazione sociale? Ha sofferto una concezione troppo locale? Si è rinchiusa in un concetto amministrativo che vuole gestire dei territori piuttosto che mobilitare delle popolazioni, che vuole “fare per” invece di “fare con”? Ha privilegiato costantemente la riqualificazione edilizia – più facile da mettere in atto e sostenuta da potenti corporazioni – a scapito del risanamento sociale?²² O

²¹ Sull’argomento, *cfr.* Délégation interministérielle à la ville (2006, 1-7).

²² Dal 2003, con la creazione di un’Agenzia nazionale di rinnovo urbano (ANRU), l’accento è stato posto in misura ancora maggiore sulle operazioni immobiliari e, in particolare, sulla demolizione

semplicemente non è stata in grado di invertire le consolidate tendenze che pretendeva di combattere? La politica della città si limita a lanciare un salvagente all'uomo caduto in mare, ma non riesce a farlo risalire a bordo.

Si assiste in ogni caso alla perdita della sostanza della prevenzione e questa è la seconda conseguenza del prevalere di una concezione esclusivamente situazionale.

b) I dispositivi di prevenzione, infatti, sono ancorati a una posizione principalmente difensiva. Per fare ancora l'esempio francese, una recente legge *relativa alla prevenzione della delinquenza*²³ contiene quasi esclusivamente misure coercitive o repressive.

L'aspetto della socializzazione dei giovani è stato lasciato in secondo piano; il che non vuol dire che non vi siano programmi in merito, ma vuol dire che gli stessi, quando previsti, non sono considerati come prioritari.

Peraltro, anche se presenti, i programmi di prevenzione si sono individualizzati; non sono più rivolti alla collettività, nonostante sia vero che, al contrario, il gruppo riveste nell'adolescenza un ruolo tanto importante che il trascurarlo rischia di condannare al fallimento ogni progetto che pretenda di agire direttamente sugli individui.

2. Di fatto, quindi, si assiste a una tendenza degli Stati a ripiegarsi su un concetto essenzialmente repressivo di sicurezza. Già sottolineata nel bilancio realizzato nel 2001 sotto la direzione di Duprez e Hebberecht, questa tendenza è stata incoraggiata dall'allarme terrorismo e dall'equazione implicita tra zone a forte concentrazione di immigrati e "sacche" di reclutamento di potenziali terroristi.

Tuttavia, paradossalmente e malgrado le apparenze, lo Stato penale non ha gli strumenti adeguati per svolgere tale compito. La sicurezza dei cittadini è minacciata da una delinquenza "diffusa", una moltitudine di furti e tante piccole aggressioni. Ma gli apparati di polizia e quelli giudiziari faticano a fronteggiare simili forme di criminalità.

Per quel che concerne i reati violenti, essi si caratterizzano per una scarsa propensione delle vittime a rivolgersi alle autorità. Se l'aggressione è di una certa gravità, le vittime denunciano il fatto e ottengono, sembrerebbe, una pronta risposta; ma queste ipotesi non sono frequenti: più spesso, ogni fatto, preso isolatamente, non presenta gli elementi necessari per la prosecuzione

di alloggi sociali degradati, nonostante le proteste dei loro abitanti. Ci si può, tuttavia, domandare se questa volta dietro la priorità data alla riqualificazione edilizia non ci sia stata la volontà di ridurre le "sacche" di marginalità (non riuscendo a eliminare la marginalità *tout court*) come sembra sottolineare l'importanza data alla demolizione di edifici.

²³ Legge del 5 marzo 2007, n. 295, in "Journal Officiel" del 7 marzo con la decisione di convalida del Consiglio costituzionale 007-553 del 3 marzo 2007; *cfr.* O. Songoro (2007).

del giudizio; e quindi il ripetersi di simili eventi influisce negativamente sulla sicurezza. Diversa è invece la situazione per quel che riguarda i crimini contro il patrimonio: la propensione delle vittime alla denuncia è maggiore, ma generalmente le risposte non sono adeguate... perché chi è stato derubato non è in grado di identificare il ladro e la polizia ha progressivamente rinunciato a occuparsi di questo tipo di reati. Un miglioramento nel trattamento di queste forme di criminalità “anonima”, da parte di autori ignoti, presupporrebbe delle forze di polizia ben inserite a livello locale, con una perfetta conoscenza dei contesti sociali in cui i fatti si verificano. Tale compito è più facile per una polizia locale o regionale che per un apparato fortemente centralizzato che gestisce a livello nazionale i suoi effettivi e la loro assegnazione. Ad ogni modo, nei quarant’anni di gestione centralizzata, si sono creati presso le vittime un radicato sentimento di abbandono e presso gli autori di reato un forte senso di impunità. Niente indebolisce di più la norma dell’assenza durevole e sistematica di reazione alla sua violazione. L’elevato numero di casi di furti non risolti ha ucciso il senso del rispetto dei beni degli altri e, a poco a poco, semplicemente il senso del rispetto degli altri. E non è con la repressione di altre forme di criminalità – che di rado colpiscono i privati – che si potrà risolvere questo problema.

In modo pressoché ostinato, polizia e magistratura forniscono delle risposte sbagliate: le loro priorità, di fatto, sono le infrazioni al codice della strada, l’immigrazione irregolare e la droga²⁴.

Si tratta in tal caso di situazioni molti più facili da contrastare: gli autori sono numerosi²⁵, non sfuggono al controllo della polizia e non riescono a nascondersi dietro la protezione dell’anonimato. Inoltre, il poliziotto non è incalzato dalla richiesta delle vittime e può, dunque, decidere liberamente di come occuparsi dei casi.

Il grande allarme securitario – come la paura della recidiva alla fine del XIX secolo – non può essere superato con un’unica terapia, ma con la definizione di una gamma complessa di rimedi, una *policy mix* che combini con giudizio la repressione, la prevenzione e la solidarietà. E questo è quello che oggi manca nelle politiche di sicurezza.

La difficoltà è ancora maggiore anche perché si pretende di gestire il sentimento di insicurezza e non soltanto la criminalità o la sicurezza delle

²⁴ Si sostiene che in tal modo si colpiscono anche quelli che commettono furti e aggressioni. Tale argomento era stato già utilizzato alla fine degli anni Ottanta: il 70% dei furti, si diceva, è commesso da tossicodipendenti che cercano di procurarsi i mezzi necessari per l’acquisto degli stupefacenti. Delle attente verifiche, tuttavia, hanno smentito tale convinzione.

²⁵ Quale automobilista non ha mai commesso un’infrazione al codice della strada? È difficile coniugare l’esigenza di frontiere ermetiche con gli scambi ormai mondializzati. Dopo trent’anni di proibizionismo totale, l’uso di droghe leggere è molto diffuso tra i giovani.

persone e dei loro beni. Sin dall'inizio i responsabili politici hanno intuito che tale sentimento di insicurezza non era solo un riflesso del rischio effettivo di subire un reato, che insicurezza e criminalità non si sovrappongono perfettamente e che tra di loro vi è una complessa relazione; che non è sufficiente gestire la criminalità per controllare l'insicurezza. Tale convinzione si è radicata molto più profondamente di quanto emerga effettivamente dal dibattito pubblico – soprattutto in un paese centralizzato in cui le controversie risiedono anzitutto a livello nazionale. Solo un aspetto del sentimento di insicurezza, la preoccupazione astratta per la criminalità e il disordine – (relativamente) facili da misurare –, è considerato come problema della società; lo sono di meno invece le paure concrete diffuse – anche a livello locale – e variabili in base all'esposizione al rischio e alla vulnerabilità del pubblico.

Si è così radicata nelle élite la convinzione segreta che le politiche pubbliche di sicurezza avessero soprattutto un carattere simbolico, che fossero necessarie in tale ambito delle coraggiose prese di posizione, degli interventi decisivi e autoritari, con effetti a breve termine. Una simile idea capitava a proposito, tanto più che gli strumenti disponibili non si confacevano al problema di una sicurezza composta essenzialmente da una criminalità diffusa, fatta di furti e piccole aggressioni, e il loro adattamento avrebbe richiesto dei cambiamenti profondi dei dispositivi di sicurezza e nuovi orientamenti delle priorità in materia: cambiamenti difficili e comunque suscettibili di sollevare vive resistenze da parte dei professionisti del settore.

Ancora una volta il caso francese è da questo punto di vista tipico. Dopo l'alternanza politica del 2002 si è assistito all'abbandono della polizia di prossimità e all'intensificarsi della pressione poliziesca sui giovani dei quartieri marginali. Parallelamente, i dispositivi di prevenzione esistenti sono stati destabilizzati dal mancato rinnovo dei contratti dei cosiddetti "impieghi per i giovani" e dalla drastica riduzione del finanziamento delle reti associative. L'onda di sommosse urbane dell'autunno del 2005 – con ulteriori sporadiche repliche – sembra essere il risultato di queste misure, anche se i detonatori hanno dato fuoco alle polveri: da un lato, un incidente, ancora non ben accertato, tra i poliziotti e i giovani seguito dalla morte di due ragazzi; dall'altro, l'uso da parte del ministero dell'Interno di termini offensivi verso le popolazioni delle zone urbane in difficoltà.

5. Conclusioni

Attraverso i cambiamenti che hanno interessato la criminalità e la sua gestione si gioca una partita di un'ampiezza spesso non compresa. Per meglio comprendere si può fare un paragone con un gioco di società a tre.

Vi sono, infatti, i perdenti del risanamento economico e sociale degli ultimi venticinque anni che cercano di rimanere nel gioco dei consumi di massa mettendo in atto comportamenti “predatori” su larga scala e tentando di farsi ascoltare attraverso manifestazioni violente sempre meno tollerate.

I vincenti, dal canto loro, esitano sempre più ad assumersi i costi di un recupero delle persone svantaggiate; si limitano a mettere in atto misure per mantenere una distanza che assicuri la loro tranquillità.

Per quanto riguarda, infine, coloro la cui sorte non è ben definita, ma che si ritengono sempre più minacciati dalla precarietà, essi manifestano un’intolleranza esasperata di fronte alle varie forme di disordine.

Queste sfide oggi non hanno trovato delle politiche adeguate. La maggior parte dei paesi dell’Europa occidentale non è ancora riuscita a portare avanti una repressione proporzionata alle singole forme di criminalità, una prevenzione che non sia soltanto difensiva ma anche “proattiva”, e non è riuscita a realizzare un’adeguata lotta contro la marginalità sociale e urbana che sia capace di dare speranza alle popolazioni abbandonate.

E ovviamente la situazione è peggiore nei paesi in cui l’insicurezza è divenuta la posta in gioco nella competizione politica nazionale: non un problema sociale che si tenta di risolvere, ma una tematica di cui ciascuno cerca di impadronirsi per guadagnare il favore delle persone che si sentono insicure.

Riferimenti bibliografici

- BAILLERGEAU Évelyne (2008), *Intervention sociale, prévention et contrôle social. La prévention sociale d’hier à aujourd’hui*, in “Déviance & Société”, 32, 1, pp. 3-20.
- BENBOUZID Bilel (2005), *L’inéluctable ascension de la prévention situationnelle*, Institut d’urbanisme de Lyon, Lyon.
- BODY-GENDROT Sophie, DUPREZ Dominique (2001), *Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France*, in DUPREZ Dominique, HEBBERECHT Patrick, a cura di, *Les politiques de sécurité et de prévention en Europe*, in “Déviance & Société”, 25, 4, pp. 377-402.
- BOTTOMS Anthony, WILES Paul (1994), *Crime and Insecurity in the City*, Corso internazionale di Criminologia “Cambiamenti nella società, nella criminalità e nella giustizia penale”, maggio, Università di Leuven, Leuven.
- CASTEL Robert (2007), *La discrimination negative*, Seuil, Paris.
- CLARKE Ronald V. (1983), *Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope*, in TONRY Michael, MORRIS Norval, a cura di, *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, University of Chicago Press, Chicago, vol. 4, pp. 225-56.
- COMMISSION DES MAIRES SUR LA SÉCURITÉ (1982), *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, La Documentation Française, Paris.
- CRAWFORD Adam (2001), *Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles: nouvelles stratégies et nouveaux développe-*

- ments, in DUPREZ Dominique, HEBBERECHT Patrick, a cura di, *Les politiques de sécurité et de prévention en Europe*, in "Déviance & Société", 25, 4, pp. 427-58.
- DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV) (2006), *De nouvelles orientations pour la politique de la ville – Plus de cinquante mesures pour les quartiers en difficulté*, in "La Lettre de la DIV", 109, febbraio-marzo, pp. 1-7.
- DIAZ Frédéric (2003), *Coproduction de la sécurité: un nouveau mode de contrôle et de régulation sociale. La gestion des risques lors des manifestations sportives et culturelles en France*, Facoltà di Sociologia, Università di Saint-Quentin-en-Yvelines, Versailles.
- DUPREZ Dominique (1997), *Le modèle français de prévention de la délinquance: la recherche d'un second souffle*, in HEBBERECHT Patrick, SACK Fritz, a cura di, *La prévention de la délinquance en Europe*, L'Harmattan, Paris, pp. 61-82.
- DUPREZ Dominique, HEBBERECHT Patrick, a cura di (2001), *Les politiques de sécurité et de prévention en Europe*, in "Déviance & Société", 25, 4.
- GARLAND David (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press, Oxford.
- HEBBERECHT Patrick, DUPREZ Dominique, a cura di (2002), *The Preventional Security Policies in Europe*, VUBPRESS, Bruxelles.
- HOPE Tim (2005), *The New Local Governance of Community Safety in England and Wales*, in "Canadian Journal of Criminology", 47, 2, pp. 369-88.
- HOPE Tim (2007), *Conceptualising the Trend of Burglary in England and Wales*, FP6 Azione Coordinata CRIMPREV, Seminario sui crimini contro il patrimonio, Brussels.
- JOHNSTON Valerie, SHAPLAND Joanna (1997), *The United Kingdom and the New Prevention*, in HEBBERECHT Patrick, SACK Fritz, a cura di, *La prévention de la délinquance en Europe*, L'Harmattan, Paris, pp. 33-60.
- LASCOUMES Pierre (1977), *Prévention et contrôle social, les contradictions du travail social*, coll. "Déviance et société", riedita da L'Harmattan, Paris.
- LE TOQUEUX Jean-Luc (2002), *Le chômage dans les zones urbaines sensibles*, in "Données sociales. La société française", INSEE, pp. 539-44.
- LE TOQUEUX Jaen-Luc, MOREAU Jacques (2002), *Les zones urbaine sensibles*, in "Première", INSEE, 835, marzo.
- MAURIN Eric (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, Paris.
- MONJARDET Dominique (2008), *Notes inédites sur les choses policières*, La Découverte, Paris.
- MORGAN James (1991), *Safer Communities: The Local Delivery of Crime Prevention Through the Partnership Approach*, Home Office, London.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES (ONZUS) (2006), *Les indicateurs commentés, rapport 2006*, Éditions de la DIV, Paris.
- PEYREFITTE Alain, a cura di (1977), *Réponses à la violence*, Presses Pocket, Paris.
- PRÉTECEILLE Edmond (2007), *La ségrégation contre la cohésion sociale: la métropole parisienne*, in LAGRANGE Hugues, a cura di, *L'épreuve des inégalités*, Seuil, Paris, pp. 195-246.
- ROBERT Philippe (1966), *Les bandes d'adolescents*, Éditions ouvrières, Paris (nuova edizione: ROBERT Philippe, LASCOUMES Pierre, *Les bandes d'adolescents, une théorie de la ségrégation*, Éditions ouvrières, Paris 1974).
- ROBERT Philippe, a cura di (1991), *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche: un bilan international*, L'Harmattan, Paris.

- ROBERT Philippe (2003), *The Evaluation of Prevention Policies*, in "European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice", 1, pp. 114-30.
- SONGORO Olivier (2007), *La loi relative à la prévention de la délinquance*, in "Actualités sociales hebdomadaires", 2506, pp. 15-31.
- YOUNG Jock (1999), *The Exclusive Society: Social exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, Sage, London.
- WILSON James Q., KELLING George (1982), *Broken Windows*, in "The Atlantic Monthly", pp. 29-37.
- WYVEKENS Anne (2008), *L'évaluation des politiques de prévention et de sécurité en France*, 6 PCRDT, CRIMPREV, WP 7, WP 3.