parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 117

Città, Comunità, Mediazione

Politiche della sicurezza e costruzione di modelli partecipativi

di Marco Mossi

INDICE

[119] **1. LO SPAZIO URBANO**
[119] **1.1.** La centralità della città
[123] **1.2.** La città come comunità umana
[127] **1.3.** La Comunità: un problema terminologico e un problema concreto
[129] **2. GOVERNO DELLA CITTÀ, PARTECIPAZIONE E CONFLITTO**
[129] **2.1.** Pensare globalmente, agire nella comunità, governare la complessità: la legge 328/2000
[134] **2.2.** Luoghi e modi del conflitto
[137] **2.3.** Il conflitto come risorsa
[144] **3. GOVERNO DEI CONFLITTI E SICUREZZA URBANA**
[144] **3.1.** La mediazione dei conflitti
[148] **3.2.** Mediazione sociale e sicurezza urbana
[153] **4. LA SICUREZZA URBANA: UN PRINCIPIO POLITICO**
[153] **4.1.** La mediazione come strumento della politica di sicurezza
[158] **5. CONCLUSIONI**
[158] **5.1.** Le politiche della sicurezza: uno strumento di partecipazione
[160] **NOTE**
[165] **BIBLIOGRAFIA**

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 118

"È soltanto a partire da un respiro universale,
che sappia valutare ogni singola situazione
nell'ambito di un quadro umano molto più vasto,
e alla fine cosmico, che è possibile
discernere con serenità
ed equilibrio tutto ciò che va fatto
urgentemente ed efficacemente in relazione
alla qualità della vita, alla conservazione
e al miglioramento dell'ambiente,
alla promozione culturale
e alla mutua intesa fra tutti."

Carlo Maria Martini

Se vuoi correggere il tuo regno,
devi correggere prima la tua provincia;
per correggere la tua provincia,
devi correggere prima la tua città;
per correggere la tua città,
devi correggere prima la tua tribù;
per correggere la tua tribù,
devi correggere prima la tua famiglia,
e per correggere la tua famiglia,
devi correggere prima te stesso;
poi…

Attribuito a Confucio

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 119

1. Lo spazio urbano

1.1. *La centralità della città*

Gilbert Bonnemaison, fondatore del Forum europeo della sicurezza urbana, nel 1982 diede il via, con l'omonimo rapporto, a una rinnovata considerazione delle città in tema di sicurezza. Ponendo in evidenza l'importanza del processo di decentramento e la necessità di non limitare la questione sicurezza a mero ordine pubblico, determinò un radicale mutamento di prospettiva, dal centrale al locale, per quel che riguardava le politiche di sicurezza.

Una prospettiva di "sicurezza urbana" ([1]), in grado di indicare un nuovo percorso di interpretazione delle devianze e delle insicurezze e di prefigurare nuovi strumenti di intervento in tema di criminalità e di sicurezza dei cittadini. Questa intuizione di fondo aiutava far comprendere che proprio nelle città, realizzandosi il nesso tra sviluppo urbano e criminalità, era possibile affrontare il problema a più livelli compresenti, attraverso la costruzione di partenariati. Al contempo si intuirono e si delinearono nuovi problemi: la questione della percezione della sicurezza fra i cittadini e quella della città come luogo del conflitto, luogo dove le insicurezze prendevano corpo e dove più era necessario affrontarle.

Questa ritrovata centralità della dimensione urbana si è poi andata rafforzando per altri fattori, determinanti nel consegnare alla città un ruolo chiave nella dimensione politica attuale; in primo luogo la crisi dello Stato-Nazione. Nel corso degli ultimi decenni abbiamo assistito, infatti, non alla nascita dell'economia globale ma al suo progressivo allargarsi; da una parte per l'espansione dei mercati, dall'altra, soprattutto, per l'abbattimento delle distanze e dei tempi che si è prodotto rapidamente con la rivoluzione informatica. Ciò ha determinato, fra le altre cose, la perdita dei referenti nazionali, acuendo il senso di spaesamento collettivo. Lo Stato-Nazione si è improvvisamente scoperto non essere più il terminale, il referente politico e culturale, per il cittadino. Ad esso si sono andate sostituendo, sul piano formale, le organizzazioni sovranazionali come la Comunità Europea ma, sostanzialmente, la sensazione diffusa, e fondata, è che le scelte di fondo siano decise altrove, a livelli non più determinati dall'esercizio della democrazia attraverso il diritto di voto. Se prima il padrone

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 120

dell'impresa era immediatamente riconoscibile, oggi ha perso la tangibilità e la riconoscibilità immediata di una persona fisica finendo per assumere i connotati astratti della concentrazione e dell'intreccio di capitali finanziari globali; lo stipendio del lavoratore non è più solo il frutto dagli accordi nazionali tra imprese, governo e parti sociali ma, con ogni probabilità, è determinato, in maggiore misura, dall'andamento della Borsa di Tokyo o dalla politica monetaria della Banca Centrale Statunitense o di quella Malese. Da questa progressiva perdita di identità dello Stato-Nazione muovono i localismi diffusi, fatto di per sé non negativo ma che diventa tale se si traduce, sul piano pratico, in una difesa esasperata dei piccoli privilegi e in uno sfaldamento dei vincoli di solidarietà. Al contrario, il fatto che le città e le comunità locali abbiano riassunto centralità, può essere un dato positivo se queste si qualificano come gli spazi per eccellenza della politica e della partecipazione democratica, i luoghi che il cittadino sente più vicino e rispetto ai quali avverte che il suo peso politico ed elettorale è più determinante. Da qui nasce una fase propositiva, una richiesta di partecipazione diffusa e allo stesso tempo più alta, perché consapevole del fatto che il chiudersi a riccio in difesa del proprio particolare sia un rischio per la stessa democrazia. La globalizzazione della democrazia e dei diritti, invece, appare l'unica risposta capace di produrre una diversa idea di sviluppo e convivenza, una proposta capace di rompere gli equilibri consolidati che si rivelano sempre più produttori di incertezze, di crisi, di paure.

Questo esercizio della democrazia dunque, trova sempre più il suo spazio vitale nelle realtà territoriali, siano esse le singole municipalità delle grandi città o le piccole comunità rurali. Nuove esperienze di governo locale si vanno realizzando, non solo nei paesi sviluppati ma, fatto estremamente significativo, anche in numerose realtà del terzo mondo. Malgrado il sottosviluppo e le crisi militari, dall'Asia estrema al Sud America, dall'Africa occidentale al Medio Oriente, città, paesi, piccoli centri, assurgono al ruolo di protagonisti, all'avanguardia nella sperimentazione di forme nuove di partecipazione dal basso. Questa risposta che nasce dai centri del sottosviluppo, rimette in crisi il mai sopito eurocentrismo di tanta intellighenzia occidentale che si trova a fare i conti oggi con un terzo mondo che dimostra di essere capace di proposta. La

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 121

città di Porto Alegre in Brasile, per esempio, è da molti considerata un nuovo modello in tal senso: un milione e 300 mila abitanti, 25 etnie diverse, che in dodici anni, decidendo per quali iniziative e secondo quali importi spendere il denaro pubblico, hanno fatto della loro città un modello di sviluppo sociale, politico ed economico alternativo ([2]).

Questa nuova centralità della città si configura sempre di più come:

"...elemento potente di aggregazione e di identità collettiva... fattore decisivo per rispondere alla crisi della dimensione nazionale della democrazia e per la costruzione della democrazia mondiale" ([3]).

In Italia la spinta a questo ritrovato protagonismo della dimensione urbana ha avuto il suo primo slancio all'inizio degli anni '90 a causa del nuovo ruolo del territorio nella organizzazione produttiva e sociale nazionale ([4]). Il lungo ciclo espansivo del dopoguerra, fondato su una massiccia presenza del settore pubblico ed una corrispondente deresponsabilizzazione del privato, comincia, in quel periodo, a venir meno; si fa strada un dinamismo locale di impresa soprattutto nei nuovi settori del terziario avanzato, avviene il progressivo coinvolgimento del nascente privato sociale e la città si trasforma in motore dell'economia, non più solo contesto di erogazione di servizi, contenitore neutro a disposizione dei soggetti economici. Al tempo stesso le autonomie locali, iniziano un processo di modernizzazione, non limitando la loro azione ad adempimenti burocratici o di ristretta politica locale. Si fa strada l'idea di una città-municipio ([5]), nella quale si pone con chiarezza il tema delle responsabilità territoriali nei processi di crescita economica e di aggregazione sociale. L'elezione diretta del sindaco, l'introduzione dei city manager, il reperimento di risorse finanziarie proprie e la nascita di una fiscalità locale, la competizione fra città, i grandi eventi culturali e la personalizzazione dell'immagine urbana, sono altrettanti fenomeni che hanno determinato lo spostamento della responsabilità del governo quotidiano della società italiana, dallo Stato allo spazio istituzionale e produttivo delle città. Tutto questo, unito nel 2001 alla riforma del titolo V della Costituzione, ha, anche simbolicamente, accresciuto poteri e responsabilità dei Sindaci; poteri e responsabilità che la legittimità popolare diretta rafforza. In maniera crescente, il Sindaco, e

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 122

con lui il complesso dei poteri locali, diviene il referente primario del cittadino che chiede all'amministrazione non solo ciò che è di competenza dell'ente ma anche di essere cassa di risonanza verso livelli di potere più alti, di essere il rappresentante diretto delle "autonomie". Il tema è quello di fare in modo che il principio di autonomia non sia la difesa del privilegio localistico ma sia invece il riconoscimento delle peculiarità di un territorio, l'emergere della sua ricchezza proiettata verso una dimensione più alta; una specificità "aperta", in rete con altre realtà, capace di dinamicità e di farsi motore di sviluppo e strumento di partecipazione verso un federalismo solidale.

Sempre di più, dunque, i contesti urbani decidono del loro futuro in base alle capacità delle loro classi dirigenti, alle relazioni che stabiliscono sia al loro interno che con altre realtà. Il progressivo espandersi del territorio urbano ha, inoltre, rimodulato la conformazione delle città fino a determinare uno spazio flessibile e intricato, dove gli attori territoriali trovano risposta alla molteplicità di esigenze (qualità insediativa per famiglia e individui, competizione e innovazione per le imprese) che ha nelle infrastrutture di comunicazione la chiave fondamentale per assecondare, con l'organizzazione programmatica, gli andamenti spontanei in corso ([6]). In tale contesto si conferma il ruolo vincente delle città e rientrano in gioco, in Italia, alcune fra le più importanti aree metropolitane. Il declino del modello del distretto industriale, porta ad una migrazione delle attività economiche (ad esempio la finanza che deriva dalla precedente accumulazione industriale o la media impresa) e ad un cambiamento dei settori trainanti (le ICT o il turismo). Sono le località più forti o quelle che "municipalmente" si propongono come tali, ad attrarre i protagonisti del nuovo modello produttivo e non sono necessariamente i centri più grandi. La città torna ad essere vitale, ma contestualmente rischia di sbiadire di fronte al tema della globalizzazione del consumo e del lavoro.

Un protagonismo cittadino che apre perciò a nuovi interrogativi e nuove sfide. Le tendenze più recenti fanno emergere, quale prova del momento, la creazione di una città integrata, agente di un processo di ricucitura, di aggregazione e di consolidamento, pur in un divenire per forza di cose informe e disordinato. È un avanzamento significativo della comunità

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 123

metropolitana e urbana quale aggregato di soggetti che si assumono le proprie responsabilità e sanno di contare quasi esclusivamente sulle proprie forze.
I temi cui si ispira la Carta dei Municipi 2005 ([7]) risultano orientati prevalentemente su una linea di alleanze fra soggetti nella città, di integrazione fra imprese e di strette relazioni fra sistemi urbani, in una visione plurinucleare del territorio. Sul piano socio-economico e su quello istituzionale la valorizzazione della dimensione urbana ha costituito e costituisce oggi, un fattore decisivo per la rinascita e la ripresa di fiducia del sistema Italia di fronte alle sfide globali.

1.2. *La città come comunità umana*

È evidente, pertanto, che questa rinnovata centralità positiva delle comunità locali non si attua solo nella pratica di una buona amministrazione quotidiana. Accade che anche su temi di interesse generale esse assurgono ad una posizione di centralità, senza la quale non solo diventa difficile pensare che possano concretizzarsi le politiche nazionali, ma in cui si scopre l'esistenza di uno spazio specifico di iniziativa che consegna alle comunità locali, alle città, la responsabilità diretta di politiche e strategie di importanza nodale. Ad esempio in virtù dell'allarme terrorismo suscitato dall'attentato alle Twin Towers si è recentemente ribadito il concetto che contro tale minaccia non sono sufficienti solo le risposte di polizia o gli accordi internazionali:
"Combattere la paura...riconquistare i quartieri abbandonati al degrado...aprire al dialogo fra le comunità straniere, costruire la solidarietà, significa sottrarre terreno alla criminalità e al terrorismo... alle città spetta tale compito" ([8]).
nella convinzione che:
"La protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà civili devono essere percepiti come facenti parte integrante della lotta al terrorismo e non come un ostacolo a quest'ultima" ([9]).
È l'affermazione di un principio di convivenza aperta e solidale, la cui realizzazione è competenza delle città. Resta da capire come attuarlo, costruirlo concretamente, quale deve essere l'idea guida che i Sindaci devono avere se vogliono non solo fare *buona amministrazione* ma anche realizzare una *buona politica,* concepita come sintesi delle differenti pulsioni e delle numerose diversità che, anche in maniera contra-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 124

stante, costituiscono l'essenza delle comunità umane. Questa sintesi altro non è che la ricerca di un principio di convivenza che risponda ad un criterio qualitativo. Vale la pena citare a tal proposito le parole del cardinale Martini il quale ci ricorda che, dal punto di vista biblico, ma non solo, la meta del cammino umano è proprio la città:

"La città dell'apocalisse alla quale sono chiamati ad abitarla tutti i popoli della terra... Questa ha in sé il meglio del Paradiso originario, il fiume dell'acqua e l'albero della vita; tuttavia è una città, un luogo in cui tutti gli uomini vivono l'armonia, in un intreccio di relazioni molteplici e costruttive...

Dunque il ribaltamento della visione utopica della fuga verso il silenzio e la solitudine:

"L'Uomo è chiamato verso il formicolio delle genti radunate insieme per una grande festa...L'antitesi della città biblica non è la campagna ma il deserto che tutto divora e distrugge...Volendo tradurre laicamente...per superare le maledizioni e le fatiche della città e per leggere dentro di essa la presenza di non poche benedizioni come pure di non poche gioie sincere, non occorre necessariamente avere davanti agli occhi una città ideale, ma almeno un ideale di città. Una città fatta di relazioni umane responsabili e reciproche, che ci stanno dinanzi come un impegno etico. Allora la città diventa un'occasione, anzi una miniera inesauribile di possibilità di intessere relazioni autentiche, sia con lo strumento del gesto costruttivo o propositivo, sia – e forse ancor di più – con lo strumento del gesto dell'accettazione, dell'ospitalità, della riconciliazione e persino del perdono...La città non è, dunque, il luogo da cui fuggire a causa delle sue tensioni... ma il luogo nel quale imparare a vivere" ([10]).

È questa permanente "pedagogia della convivenza" che si deve porre al centro della politica. Occorre allora andare oltre la definizione usuale della città prodotta dal senso comune: la città non è solo un agglomerato più o meno esteso di case, dove le persone sono chiamate a vivere per una sorta di dannazione esistenziale, dovuta alla centralità della piazza degli affari e del luogo di lavoro; la città è sì il luogo dello scambio materiale ma anche quello dello scambio intellettuale e della costruzione del principio etico:

"Lo spazio di costruzione della convivenza, della progettualità comune. In tal senso se tale progettualità si coagula in ami-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 125

cizia e accoglienza diviene possibile fare della città anche il luogo dell'amicizia, della comprensione dell'altro, di colui che è straniero. Già nella civiltà classica si definiva la città come il luogo dell'amicizia. .. Ciò mostra che la speranza di restaurare i rapporti in una città solo sulla base della giustizia, che pure è una delle virtù più alte, è insufficiente, perché c'è un fondamento di concordia umana che sta al di sotto e sostiene tutti gli sforzi successivi per stare insieme e dare a ciascuno il suo" ([11]).

L'Agorà classica dunque ma anche il borgo medievale: "l'aria della città rende liberi" recitava un detto all'epoca della rinascita dei centri urbani, perché è esattamente in questa dimensione sociale che si realizza la piena libertà dell'individuo. Storicamente il termine "cittadino" indicava, infatti, la pienezza dei diritti politici e civili, l'appellativo che conferiva al singolo il titolo di membro della comunità a tutti gli effetti. Non si è dunque cittadini senza la città ma soprattutto non lo si è senza la comunità, senza essere cioè soggetto portatore di diritti e nella condizione di esercitarli all'interno di un sistema di relazioni che ne sostanzi l'esistenza e la realizzazione.

La città è dunque luogo di scambio materiale, spazio del principio morale, ma anche luogo del "sapere" (le università) e, in primis, del "potere". È nella dialettica permanente che si instaura fra tutti questi "luoghi" compresenti che troviamo il principio della convivenza, un principio fondato sulla responsabilità di ognuno verso l'altro e, sopratutto, di chi aspira a governare la città nella sua complessità. La politica, dunque, non come mero esercizio del potere (o, almeno, non solo, visto che pure l'esercizio del potere è un dato di fatto storico, secondo una linea di interpretazione che da Machiavelli giunge a Weber passando per Thomas Hobbes) ([12]), ma anche come principio etico, da non intendersi in maniera retorica come "servizio", bensì come condivisione, compartecipazione, allargamento dell'esercizio della democrazia, dei diritti, delle responsabilità.

Lungo questo cammino che riconsegna l'esercizio della politica all'etica della convivenza, alla capacità di comporre in sintesi qualitativa la dialettica permanente interna alle comunità, continuiamo però a incontrare il dolore, la sofferenza, l'emarginazione, il disagio; tuttavia, in questo cammino, si realizza un approccio nuovo che permette un ribaltamento in

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 126

positivo del tradizionale atteggiamento con il quale si affrontano questi problemi. Secondo un vecchio principio di darwinismo sociale che si è rifatto strada tra i moderni esegeti del mercato neo liberista, questi sono incidenti di percorso o, peggio, il risultato fisiologico del cammino inarrestabile dello sviluppo; proprio in virtù di questo approccio si è considerato il disagio come espressione di una incapacità dell'individuo. L'inabile, l'incapace, il meno dotato, andava pietosamente aiutato a sostenersi e, nella migliore delle ipotesi, a reinserirsi. Il suo problema era, fondamentalmente, un problema della persona singola e non della persona intesa come individuo inserito in un contesto, come facente parte di una realtà storica e sociale determinata. Al contrario, è ben chiaro che emarginazione e sottosviluppo sono proprio il frutto di una perversa logica competitiva della società e persino dei rapporti interpersonali. Da questa nuova consapevolezza nasce il salto di qualità, pensare al disagio del singolo come al disagio di una persona inserita nella dialettica aperta della comunità.

È così che la città diviene il luogo dove si sperimentano politiche nuove, capaci di produrre alterità rispetto al modello di sviluppo dominante, il luogo di costruzione, dal basso, di nuove forme di convivenza, di sviluppo di nuove forme della politica e di diversi modelli di economia ([13]). Questo principio di comunità è, del resto, quanto mai essenziale per la sopravvivenza stessa della politica. Come ha osservato Marcello Veneziani:

"La politica ha un luogo: la comunità. Dove non c'è comunità non c'è politica bensì anomia, lotta di tutti contro tutti…Ma per avere comunità ci vuole condivisione di origini e comune impegno per il futuro…Gli interessi e le ambizioni, da soli, non fanno comunità ma la decostruiscono. La politica si carica solo di funzioni amministrative e ancillari rispetto all'economia; ma poi il potere deve rispondere alle insicurezze dei cittadini. Ovvero, mentre si restringe lo spazio della politica, si esige che il potere ci preservi dai mali passati, presenti e futuri, allargando così il suo potere di intervento in ambiti pressoché illimitati. La sua ultima legittimazione è nella paura: paura dell'altro, dello straniero, del criminale, del terrorista, del contagio, del mostro, anche genetico, dell'ignoto…Cresce il potere tramonta la politica" ([14]).

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 127

L'anomia che ricorda anche Dahrendorf:

"L'anomia è il punto in cui la massima libertà si converte in massima illibertà…le opzioni…debbono essere accompagnate da legature…vincoli profondi la cui presenza dà senso alle possibilità di scelta…il cemento che tiene insieme le società…il lato interiore, soggettivo, delle norme che garantiscono le strutture sociali" ([15]).

Queste opzioni, che Dahrendorf chiama anche "chances", sono le "possibilità di scelta", le opportunità reali che i cittadini hanno e che determinano il grado di libertà e di democrazia, ma si tratta di porre fine all'indifferenza delle scelte: nelle società a rischio di anomia occorre riportare al centro la storia, l'idea che il mondo in cui viviamo non è un eterno presente privo di direzione che depotenzia l'agire dei cittadini in prospettiva del futuro ma, al contrario, abbiamo tutti il diritto e il dovere di "decidere", non in base alla moda e al mercato ma in virtù delle "legature" citate da Dahrendorf, del nostro punto di vista che ci orienta nel mondo, un punto di osservazione che, per essere attivo, deve innanzitutto godere di un quadro di istituzioni democratiche salde e che trova la sua sostanza in una dialettica aperta di valori, di idee, di progetti per il futuro. La religione, per esempio, è una forma importante di *legatura* ma per essere pienamente tale, e quindi svolgere una funzione positiva, ha bisogno della laicità vale a dire di un limite alla pretesa di assolutezza che alla fine distrugge le possibilità di scelta e produce integralismi e fondamentalismi. All'anomia, al vuoto e all'assenza, si oppone l'agorà, lo spazio riempito di persone, portatrici di cultura, di valori e di idee, in una parola: la comunità. Da cosa partire allora per costruire questa alterità politica e culturale fondata sulla moderna agorà-comunità?

1.3. *La Comunità: un problema terminologico e un problema concreto*

Prima di tutto per evitare di cadere nell'uso retorico dei termini, occorre chiarire i concreti perimetri sociali e culturali della Comunità.

"Comunità: l'insieme delle persone che vivono sullo stesso territorio o che, non vivendovi, hanno origine, tradizioni, idee, interessi comuni…gruppo di persone che vivono insieme…sinonimo di collettività, cittadinanza, società" ([16]).

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 128

Come spesso accade la definizione del termine se da una parte chiarisce alcuni punti dall'altra ne complica in misura uguale. Vediamo innanzitutto ciò che appare immediatamente chiaro: l'etimologia ci aiuta a comprendere che il significato principale della parola sta nella condivisione, nell'insieme collettivo, infatti proviene dal latino communitate, derivante da communis, comune. Concerne pertanto tutto ciò che un gruppo pone in relazione, le modalità e i contesti con i quali, e nei quali, la relazione si realizza. Dato questo punto fermo, la prospettiva resta comunque decisamente ampia e coinvolge questioni di ordine antropologico, sociologico, urbanistico. Stando sempre alla definizione vediamo poi che sorge subito un problema: la comunità non è necessariamente legata a un territorio, può esserci una comunità derivante dall'appartenenza etnica o culturale, di ceto sociale o professionale, che attraversa il criterio della mera residenzialità.
Aggiungiamo che nessuno fa parte di una comunità sola, si può essere allo stesso tempo italiani, cittadini, tifosi di una squadra di calcio, iscritti a un partito, membri di una famiglia, operai, intellettuali, uomini o donne, giovani o anziani, occupati o disoccupati; tutte forme di essere comunità, di essere riconosciuti come parte di una collettività, forme compresenti e intrecciate tra loro, di diverso ordine, significato e grandezza. Pertanto di quale comunità parliamo se i suoi confini sono così indistinti? Il punto è proprio questo: ad esempio, se partiamo dal territorio dobbiamo tenere presente che i soggetti che convivono su di esso, sono attraversati di continuo da una dialettica aperta di diverse forme di comunità di appartenenza, forme delle quali si è parte integrante allo stesso modo e senza contraddizione. È chiaro che tale compresenza può generare conflitti interiori o, più facilmente, conflitti sociali ma il conflitto non è un danno o un problema, al contrario l'esistenza del conflitto è fattore di crescita o sviluppo purché non degeneri, ovviamente, in scontro distruttivo ([17]).
Dunque la comunità è il luogo della politica, anche per il compito che la stessa politica ha di governare i conflitti che nella comunità, e tra le comunità che la attraversano, si generano ([18]). La politica, però, si realizza storicamente sul territorio, e l'amministrazione, strumento stesso della politica, si articola di conseguenza su base territoriale. Stato unitario, federalismo, regionalismo, sistema degli enti locali, sono conce-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 129

zioni spaziali dell'agire politico, articolazioni della politica che trovano come base sostanziale il territorio. Abbiamo visto come questa concezione territoriale tradizionale attraversi oggi una fase di crisi, per l'intricato sistema di relazioni internazionali e di comunicazione globale che appare preminente e che causa la fine dell'idea ottocentesca di Stato-Nazione. Tuttavia la macrostruttura che noi indichiamo col termine globalizzazione non cancella il localismo; ciò che si realizza è una ulteriore processo dialettico. In effetti il processo di globalizzazione è in realtà un processo duplice nel quale da un lato l'espansione economica travalica i confini per la necessità di conquistare spazi sempre più vasti, dall'altro le persone cercano spazi sempre più piccoli nei quali sentirsi a casa loro, cercano una realtà di appartenenza. Questo secondo processo, di glocalizzazione, appare oggi come un percorso altamente problematico nel quale si rimette in gioco il confine tradizionale dello Stato ma, al contempo, si tratta anche di una grande occasione di sviluppo, di partecipazione, di democrazia.

Dobbiamo dunque essere consapevoli che scegliere il criterio spaziale nella definizione della comunità è una scelta dovuta alle caratteristiche della politica e non a quelle della comunità in quanto tale. Di conseguenza non è possibile porre tale criterio come esclusivo. Il territorio continua ad essere attraversato da più forme di comunità e i confini delle stesse sono flessibili, determinati dalle persone e dai problemi che si affrontano. Dunque è proprio nella consapevolezza di questa flessibilità che la politica deve fare lo sforzo di leggere le comunità, definirne continuamente i confini, tarare gli interventi sulla complessità delle relazioni che insistono sul territorio e che ne sostanziano l'esistenza. È una operazione difficile ma necessaria ai fini di un corretto governo della cosa pubblica e di un allargamento reale delle chances, delle possibilità di scelta da parte dei cittadini e di una crescita della politica come partecipazione.

2. Governo della città, partecipazione e conflitto

2.1. *Pensare globalmente, agire nella comunità* ([19]), *governare la complessità: la legge 328/2000*

Abbiamo dunque cercato di determinare il "dove", i luoghi, gli ambiti operativi ottimali nei quali sperimentare e praticare nuove politiche. Politiche adatte ad affrontare i nuovi problemi

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 130

posti dalla modernizzazione, in grado di rispondere alle richieste di nuovi diritti di cittadinanza e di partecipazione e, infine, politiche capaci anche di produrre "alterità", differenze rispetto ad una logica dello sviluppo dominante che mostra drammaticamente i suoi limiti. Si tratta ora di tentare di stabilire un "come", quali strumenti siano utili all'attuazione di questa politica.

Abbiamo individuato come territorio di intervento la comunità, intesa organicamente come spazio umano e ambientale, dai confini delimitati a più livelli: da quelli più grandi, ad esempio la Regione, a quelli più piccoli, i quartieri e gli agglomerati delle grandi città. Livelli di comunità integrate, legate fra loro e allo stesso tempo differenziate, attraversate da altre forme non territoriali di essere comunità. Ciò produce, concettualmente, una vera e propria rivoluzione copernicana, un'idea di società nuova che mira a costruire un mondo diverso, non più nella prospettiva della tradizione otto-novecentesca: della conquista dei vertici del potere e la costruzione, dall'alto, di una società nuova. Del resto la drammaticità degli esiti di un siffatto modo di pensare sono stati sotto gli occhi di tutti, dittature e regimi autoritari hanno preso il sopravvento sulle ipotesi di trasformazione reale, sul tentativo, a volte fin troppo romantico, di creare l'uomo nuovo, imponendone la genesi e la definizione, fino alla drammatica caduta delle ideologie e dei regimi. Oggi invece al contrario vi è una consapevolezza diffusa nel mondo, a più livelli e in maniera interclassista (tranne ovviamente che per una ristretta élite dominante), di ciò che comunemente è definito come "limite dell'attuale modello di sviluppo", esiziale nei suoi esiti per tutti, indistintamente. È a partire da questa consapevolezza, che nasce dalle città, dagli enti locali, dai territori, che si sviluppa una richiesta globale di diritti e di democrazia, sotto specie di partecipazione e definizione di nuovi ambiti di relazione umana e sociale, che non attentano ai fondamenti delle istituzioni democratiche, non disgregano le identità nazionali ma, al contrario, li rafforzano e li estendono combattendo i troppi ingiusti privilegi.

In questa ottica di attivazione, dal basso, di modelli di partecipazione diffusa, si attua la risposta collettiva all'emarginazione: la persona disagiata vede riassorbito il suo malessere nell'ambito di una strategia di comunità che si fa carico della

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 131

difficoltà del singolo in maniera aperta, solidale e non residuale, offrendo prospettive, opportunità e risposte collettive. Il diversamente abile, il disagiato mentale, l'emarginato sociale, il deprivato economico, non sono più considerati esterni alla comunità dei "normali", ma soggetti portatori di diritti come gli altri, il cui malessere va inserito e affrontato nel contesto sociale; tuttavia il vero cambiamento di prospettiva è che, ponendo al centro la comunità territoriale, si considera il disagio non solo quando esso è conclamato nell'individuo ma anche quando esso riguarda strati più o meno vasti di popolazione, sebbene non si manifesti in fenomeni eclatanti. Per esempio è il caso del giovane borderline, o deviato, o emarginato, che deve certo essere affrontato tarando l'intervento sulla persona singola e tuttavia scopriamo che i fatti più eclatanti di devianza giovanile, non riguardavano nessun caso tradizionalmente definito come "sociale", si trattava bensì di soggetti cosiddetti "normali", provenienti da famiglie anche benestanti e con un retroterra usualmente considerato comune e condiviso. Si tratta, ovviamente, di casi limite, i quali però, a prescindere da devianze patologiche, peraltro mai provate, segnalano il problema non solo di un disagio personale, non evidenziato secondo i parametri tradizionali, ma di un malessere diffuso che, in gradi diversi, riguarda strati considerevoli del mondo giovanile. È così che si comprendono meglio gli episodi di bullismo, la depressione diffusa fra gli adolescenti, la fuga nella filosofia dello "sballo" e tutta una serie di comportamenti dissociati e potenzialmente a rischio. La risposta non è costringere il conflitto generazionale o la trasgressione entro i recinti del perbenismo, si tratta al contrario di canalizzare conflitti e trasgressioni in maniera positiva, in grado di sviluppare partecipazione, autonomia, responsabilità, creatività, protagonismo e comunicazione fra i giovani e fra le generazioni. Non è una utopia, comincia a essere una pratica diffusa: per esempio l'amministrazione del Comune di Roma ha costituito e dispone dell'Ufficio Politiche Giovanili, una struttura che opera con il dichiarato intento di promuovere l'autonomia dei giovani, incoraggiando e supportando le loro iniziative, la loro creatività, il loro sviluppo personale e professionale. Per questo si sono individuati due percorsi principali: informazione e orientamento da un lato e sostegno alle produzioni giovanili autonome dall'altro. Si consente così ai giovani tra i

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 132

14 e i 35 anni di accedere ad informazioni su lavoro, tempo libero, cultura, formazione e attività sociali, anche attraverso strutture tematiche, come gli sportelli "Europa", "Leva", "Immigrati". Si sostengono iniziative e produzioni giovanili, organizzando e patrocinando eventi e manifestazioni, che forniscono ai giovani artisti spazio, promozione e opportunità altrimenti irraggiungibili. Si tratta della presa d'atto della specificità dei linguaggi giovanili, della loro "alterità", della loro irriducibilità alle forme "adulte" della comunicazione e della socialità. È la necessità di trovare spazi per quelle "culture", che non sono semplicemente riconducibili a forme passeggere verso l'età adulta ma che sono l'espressione di un universo simbolico che punta al riconoscimento di sé, della propria specificità e al contempo sono motore di innovazione e sviluppo.
Nella stessa direzione concettuale adottata dal comune di Roma va la legge 285/97 principale strumento di attuazione in Italia della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, ratificata da quasi tutti i paesi del mondo. Attraverso questa legge i Comuni, singoli o associati, sono chiamati a promuovere condizioni di vita sociali, familiari e personali dirette a garantire a tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze, una crescita equilibrata ed armoniosa, quale presupposto per diventare adulti capaci di affrontare con competenza la propria vita individuale e sociale. Il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, istituito dalla stessa legge 285/97, è ripartito agli enti locali perché, attraverso il coinvolgimento, l'integrazione e il potenziamento delle risorse presenti nella comunità civile ed associativa, pianifichino e realizzino progetti integrati, favorendo così l'attivazione di percorsi di salute e benessere che portino al miglioramento della vita dell'intera collettività e allo sviluppo delle competenze sociali dei singoli cittadini.
Siamo dunque in presenza di un quadro normativo e di attuazione fortemente innovativo ma che ancora affronta i problemi sub specie categorie: giovani, anziani, disoccupati ecc. Il vero salto di qualità è avvenuto con la legge 328/2000 che, pur riconoscendo la specificità dei soggetti e delle categorie, li inserisce in un contesto territoriale che riguarda tutti i membri della comunità, coinvolgendoli a essere essi stessi fornitori di servizi e rendendoli in tal modo soggetti socialmente e politicamente attivi.

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 133

A questo punto è opportuno citare l'Art.1 della legge:
"La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione…Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali....Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata. 6. La presente legge promuove la partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti per il raggiungimento dei fini istituzionali di cui al comma 1…Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità" ([20]).
Si tratta di una novità importante che ha di fatto aperto una nuova prospettiva nella gestione, nell'organizzazione e nelle finalità degli affari sociali, ampliando e contestualizzando gli indirizzi di comunità che i teorici del servizio sociale avevano messo in luce fin dai primi anni '80. Il vero salto concettuale, che si è realizzato con la legge 328, è avvenuto perciò con l'adozione del criterio di "intervento sulla normalità": pur man-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 134

tenendo l'attenzione specifica dovuta ai soggetti deboli la legge si pone come obiettivo primario, necessario corollario a qualunque tipo di intervento anche sulla singola persona, la creazione di un "welfare di comunità", in grado di rivolgersi a tutti indistintamente e costruire una rete di solidarietà e sostegno reciproco fra i cittadini.
Questa nuova concezione ha permesso di superare i vecchi steccati fra categorie e ambiti per assumere invece il criterio della sinergia e degli scambi, esaltando il lavoro in rete fra operatori diversi e in grado di formare soggetti attivi locali. È in tale ambito che anche le politiche della sicurezza svolgono un ruolo diretto nel miglioramento della qualità della vita dei singoli e delle comunità territoriali, perché concepite come realizzazione delle comunità stesse alle quali si rivolgono.

2.2. *Luoghi e modi del conflitto*

Alla luce di quanto detto emerge che il territorio della città è un tessuto di relazioni diverse e fluttuanti che costruiscono e allo stesso tempo modificano l'essere comunità. La consapevolezza di chi amministra deve essere dunque quella di concepire il territorio come una scacchiera, nella quale ogni riquadro costituisce una forma di comunità, un modo di appartenere, ma può anche rappresentare degli interessi particolari che ancora non sono comunità perché non in piena relazione. Una scacchiera sulla quale i cittadini si muovono occupando più riquadri. La politica deve essere capace di armonizzare questi riquadri, avendo presente le relazioni che corrono fra loro e soprattutto facendo in modo che gli attori sociali si prendano non solo cura del proprio riquadro ma che smettano di ignorarsi e siano in grado di occuparsi dei rapporti fra il loro riquadro e i contesti più vasti. Trasformare la competizione in relazione, mettendo in evidenza gli aspetti simbolici e rituali che concorrono a definire le strategie, le identità e le modalità di rapporto che i cittadini hanno tra loro e col territorio. Ai fini della sicurezza urbana l'obiettivo da perseguire con gli abitanti è la partecipazione dei cittadini stessi alla gestione creativa dei propri conflitti, conflitti che nascono dalle modalità con le quali essi si approcciano alla soluzione dei propri problemi, dei propri bisogni e anche dei propri interessi di parte.

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 135

Questo vale, a maggior ragione, per quei molti luoghi della città percepiti, o autopercepiti dagli abitanti stessi, come luoghi temuti, minacciosi, avvertiti come occupati e controllati solo dalla criminalità e dalla marginalità sociale più estrema. Sono luoghi che rimangono contemporaneamente interni ed esterni alla città, luoghi di confine *della* metropoli e luoghi confinati *dalla* metropoli. Questa esistenza del confine permette l'esperienza della chiusura, dell'appartenenza e dell'inclusione ma anche della divisione e della contrapposizione.
"Le frontiere portano con sé l'ambivalenza del sacro, e lo stesso confine è sacro, perché custodisce il rapporto tra identità e differenza, in quanto costruisce-identifica una comunità proprio attraverso la sua contrapposizione … a tutte le altre, per questo la frontiera non unisce e separa ma unisce in quanto separa" ([21]).
Sebbene tali luoghi di confine siano generalmente percepiti come territori fortemente uniformati dal carattere dell'illegalità e della devianza, essi sono, al contrario, quelli più diversificati al loro interno: diverse le culture, le prospettive, i linguaggi, le azioni. Se queste diversità si contendono in qualche modo la definizione dello spazio, esse sono però allo stesso tempo anche la matrice di numerose pratiche solidali di grande rilevanza che trovano, a volte, spinta e giustificazione proprio nella marginalità. Queste sono le risorse su cui occorre far leva per ogni processo che tenda all'inclusione delle zone di confine ma non solo: le zone di confine permettono più delle altre, il confronto con l'alterità:
"La ricerca e la definizione di nuove regole e di nuovi modelli relazionali, di spazi in cui si concentrano e si sperimentano l'eccedenza e lo 'scarto' prodotto dalla 'normale' vita cittadina della grande metropoli" ([22]).
Un problema dunque, ma anche una sfida stimolante, a patto che nell'analisi si proceda su binari che tengano conto della complessità dei problemi reali e non della loro rappresentazione: violenza, atti vandalici, degrado, riempiono, infatti, ogni giorno i media, suscitando reazioni emotive e paure che, seppure ingiustificate, provocano paure e sollecitano interventi. È evidente che si crea un corto circuito tra la realtà delle cose, la percezione delle stesse e la loro rappresentazione mediatica, che produce "fatti rappresentati" che non per questo non hanno effetti, anzi, al contrario, si autodefiniscono come realtà

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 136

oggettiva e finiscono per influenzare i comportamenti sociali e le risposte politiche:
"Un fatto sociale, in quanto si impone all'opinione pubblica, è un groviglio inestricabile di micro-eventi e di dati incontrollabili, di rappresentazioni e costruzioni sociali. Di scenari più o meno attendibili, di etichette di generalizzazioni e di stereotipi. In particolare, la capacità dei media di rendere prevalenti versioni univoche della realtà, grazie ai meccanismi di agenda-setting ([23])*, può essere invocata per giustificare una nuova dimensione pubblica e mediale dei fatti sociali"* ([24]).
È indubbio, ad esempio, che il fenomeno migratorio crei problemi per la società di immigrazione ma è altrettanto vero che l'immigrazione, come fatto sociale, è il risultato di una interazione fra opinione comune e circuito di media:
"Dicerie, leggende metropolitane, pregiudizi e paure circolanti nelle società locali diventano, per effetto dell'informazione di massa, prima risorse simboliche e poi verità sociali oggettive" ([25]).
Lo stereotipo è una risorsa simbolica disponibile nella quale l'informazione riversa i fatti quando non lo crea essa stessa. Una tautologia della paura dove:
"La semplice enunciazione dell'allarme (l'invasione di immigrati delinquenti) dimostra la realtà che esso denuncia" ([26]).

Tali ondate emotive, fondandosi sull'enfatizzazione delle notizie e dei problemi, determinano perciò una sensazione di maggiore insicurezza e, di conseguenza, sostengono la richiesta di maggiore repressione, finendo per favorire la chiusura in se stessi delle persone e dei gruppi, innescando una spirale di impotenza e irrigidimento delle posizioni. Questo "senso comune" unito ad un sentimento di sfiducia nella politica, provocano un peggioramento della vita di tutti, non solo nei quartieri degradati, e in particolare a carico dei soggetti più deboli. Una ansia generalizzata e un disagio diffuso che sono capaci di rendere più dannosi anche i piccoli atti di inciviltà che, in un clima di tensione, acquistano una negatività maggiore in maniera esponenziale. Di qui muove la richiesta di più presenza delle forze dell'ordine, di maggiore controllo e repressione, di severità delle pene, di polizia privata o addirittura di ronde dei cittadini. Nella sostanza prende corpo una "sindrome da assedio" che affida a soggetti terzi la sicurezza e produce il barricarsi in casa a sfavore degli spazi

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 137

di socialità, con il rischio di favorire l'accettazione del principio secondo il quale in nome della sicurezza si possono sacrificare anche le libertà individuali. Al contrario, uno dei presupposti ritenuti fondamentali per creare condizioni di sicurezza è l'esistenza di un insieme di azioni, condizioni materiali, percezioni e rappresentazioni individuali che consentono, a singoli e gruppi, di avere la convinzione di essere in grado di fronteggiare un evento che potrebbe minacciarli, e si fonda sulla relazione, sulla rimessa in comunicazione dei soggetti, sulla garanzia dell'esercizio dei propri diritti. Per questo c'è bisogno di una comunità locale, della sua partecipazione, di cittadini che direttamente si fanno carico di azioni tese al miglioramento della qualità della vita. In tale direzione, lo strumento della mediazione sociale sui territori, sembra essere quello più adeguato ed innovativo essendo esso stesso fondato su tale principio partecipativo. Il soggetto umano viene reintrodotto nel discorso sul territorio in quanto primo attore, cittadino titolare di diritti, soggetto attivo, capace di azioni, di progettualità, di strategia. Il territorio stesso viene ridefinito come luogo complesso, vivente, individuato dall'intreccio di dimensioni fisiche e sociali, dotato di specificità, resistente a ogni sua riduzione a puro spazio delle funzioni. Il conflitto viene depurato dei suoi potenziali effetti negativi per diventare risorsa.

2.3. *Il conflitto come risorsa* ([27])

L'idea del conflitto come principio della realtà risale alle origini del pensiero filosofico: *"tutte le cose accadono secondo contrasto e necessità"* ([28]) affermava Eraclito, mentre, al contrario, Anassimandro, conferiva al concetto una accezione negativa individuando nel conflitto una causa di ingiustizia.
L'ipotesi del conflitto come di un fattore caratterizzante la politica, nasce nell'Atene classica, con il pensiero dei sofisti e si fonda sull'idea della parola come azione costruttrice della verità. Questo relativismo del vero, in quanto legato all'esercizio dialettico, è poi rigettato sia da Platone che da Aristotele. La loro ricerca, seppure a partire da presupposti diversi, fonda la trattazione classica della politica e si basa sull'idea che il conflitto sia fautore di processi destabilizzanti dell'ordine civile e dell'armonia naturale. Questo concetto di organicità dell'ordine umano, ricalcato su quello naturale, vede il

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 138

conflitto come uno squilibrio della condizione naturale, una sorta di patologia sociale.
Su tale linea interpretativa del conflitto si fonda anche il pensiero cristiano di S. Agostino e S. Tommaso d'Aquino e, più tardi, dal punto di vista laico, anche J.J. Rousseau giungerà a conclusioni simili. Legge e diritto, secondo tali concezioni, si fondano sulla verità, razionale e naturale, dell'armonia di un perfetto ordine sociale e di natura. Si noti, di passaggio, una singolare analogia con la dottrina di Confucio che pone armonia, ordine e consenso come caratteri fondanti della società ideale, privata di ogni conflitto interno e di conseguenza predisposta all'accettazione del dispotismo.
Tutte queste dottrine hanno come principio di fondo l'idea dell'uomo come:
"Essere essenzialmente sociale, dotato dell'istinto naturale all'associazione e all'agire cooperativo…la libertà è un concetto riferito all'autonomia dello stato, non a quella dell'individuo. L'uomo libero dell'antichità [classica] è colui che è libero di partecipare alla vita organica della politica, non di sottrarsi ad essa" ([29]).

Con l'età moderna tale idea è sovvertita, in particolare Niccolò Machiavelli [1569-1527] e Thomas Hobbes [1588-1679] individuano nella spinta individuale al soddisfacimento dei bisogni il motore della relazione sociale che, per tale motivo, è centrata sulla competizione. Tale concezione egoistica pone il conflitto come una sorta di condizione naturale, superabile solo attraverso un patto razionale fra gli uomini, patto la cui incarnazione è data dallo Stato. In tal senso lo Stato diventa il garante dal rischio del conflitto interno. Lo Stato assoluto, il "Leviatano" di Hobbes, elimina ogni conflitto sottomettendolo al potere e il consenso totale, fondato sulla forza, genera l'ordine. Machiavelli pur partendo da premesse simili, vede invece nel conflitto un elemento positivo purché esso sia ricondotto all'interno del recinto delle istituzioni. Una volta istituzionalizzato, il conflitto diviene l'elemento propulsivo della politica come nel caso dei tribuni della plebe dell'antica Roma il cui ruolo è considerato da Machiavelli come una specie di opposizione organizzata.
Sulla stessa linea procedono i primi teorici dello stato liberale. Per John Locke [1632-1704] la libertà individuale non porta al conflitto generale ma, in quanto diritto, riveste una funzione

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 139

essenziale di controllo del potere; l'equilibrio fra le libertà individuali porterebbe così ad esaurire in forme controllate il conflitto, poiché il fine comune è sempre la libertà e il benessere di tutti. Ancora più in là si spinge Adam Smith [1723-1790] che vede nell'egoismo individuale il motore della prosperità, in quanto ogni individuo, nella ricerca del benessere personale, è spinto a migliorarsi e la competizione si trasforma in concorrenza produttiva.

Una prospettiva del tutto nuova del conflitto si ha con la svolta dialettica di Friedrich Hegel [1770-1831]. Per Hegel la conoscenza è conseguibile soltanto attraverso un processo nel quale ogni aspetto della realtà viene dialetticamente connesso con il suo opposto; ogni cosa si definisce in relazione al suo contrario e trova la sua verità nello scontro dialettico il quale produce una sintesi superiore che li trascende. In termini hegeliani la verità non è "sostanza", cioè qualcosa di immobile nella sua compiutezza, ma "soggetto", attività, movimento; in tal senso non è solo un principio metafisico ma la storia stessa risponde a tale meccanismo e si definisce proprio come conflitto. Sul piano umano, infatti, Hegel, dopo aver definito un percorso che dalla coscienza naturale porta alla autocoscienza ([30]), esemplifica tale concezione del conflitto con il celebre modello del padrone e del servo: secondo questa concezione ciascuna autocoscienza nutre un "appetito", rivolto al possesso della natura, il quale è in competizione, in conflitto, con quelli delle altre autocoscienze. Per affermare la propria superiorità l'autocoscienza deve ottenere il riconoscimento da parte delle altre: questo è possibile soltanto attraverso una lotta estrema, in cui l'autocoscienza deve rivelare la propria superiorità. L'autocoscienza che riuscirà in questo, apparirà come il "signore", mentre quella che preferirà sottomettersi all'altra pur di aver salva la vita diventerà il "servo": questo rapporto signoria-servitù rappresenta i rapporti di potere che si instaurarono tra gli uomini. Il servo lavora per il suo padrone ma proprio attraverso il lavoro egli si rende progressivamente conto di saper dominare la natura e di trasformarla in un suo prodotto, trasferendo in essa la sua personalità di uomo; a differenza del signore stesso il quale, incapace di provvedere da solo ai propri bisogni, rivela la sua "dipendenza" dal lavoro del servo e dalla natura. Tramite il lavoro, il servo prende quindi coscienza della sua "indipendenza"

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 140

dalla natura e, conseguentemente, dal signore, conquistando in questo modo la propria libertà.
Tale principio hegeliano ispirò Karl Marx [1818-1883] nella costruzione della sua teoria della lotta di classe. In tale prospettiva, sul piano storico, la soluzione del conflitto non è la sua ricomposizione o la sua soluzione in un principio più alto ma l'eliminazione di una parte in conflitto e la sua sostituzione con l'altra. È questa ovviamente una interpretazione riduttiva della complessità del pensiero marxiano ma si rivela importante perché, pur non ponendo l'attenzione su una ipotesi risolutiva del conflitto, introduce l'idea di una trasformazione *attiva* del conflitto. Con Marx, infatti, lo studio del conflitto passa da una dimensione filosofica ad una dimensione sociale aprendo una nuova linea di interpretazione che sarà tipica del novecento: la prospettiva sociologica.
Tra i fondatori della sociologia del conflitto Georg Simmel [1858-1918] conferisce al conflitto stesso la funzione di integrazione fra individui, nei quali sono compresenti due tendenze: quella *associativa* che riguarda la spinta alla socialità e quella *dissociativa,* individualistica. Dunque il conflitto riguarda sia i singoli che i gruppi e comporta, gioco forza, un riconoscimento delle parti in causa. Di qui muove la necessità delle regole, come il diritto e la concorrenza economica, che costituiscono gli strumenti condivisi attraverso i quali il conflitto è incanalato verso forme di convivenza, giacché il rispetto delle regole comporta, di per sé, un riconoscimento dell'altro. In tal modo attraverso l'individuazione delle regole si configura l'esistenza di un terzo attore che, diversamente dal concetto hegeliano di sintesi, non trascende il conflitto ma ne incanala i percorsi. Inoltre la complessità delle interazioni sociali impedisce di ridurre il conflitto a uno scontro irriducibile tra opposti ([31]). In sintesi ciò che preme a Simmel è dimostrare che l'opposto dell'ordine sociale non è il conflitto ma l'indifferenza ([32]). Il distacco, la fuga dalla realtà, costituiscono il contrario dell'integrazione sociale che spinge, per definizione, al confronto con l'alterità. Al contrario il conflitto, indipendentemente dai suoi esiti, premette ai gruppi sociali una più chiara identificazione, una percezione più netta dei propri confini, promuovendo il rafforzamento della propria identità e della sua struttura interna.
Simmel costituì un importante riferimento anche per le teoriz-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 141

zazioni della corrente sociologica americana dei primi del 900 conosciuta come "Scuola di Chicago". L'immigrazione, in quel periodo molto alta negli Stati Uniti, diede lo spunto per la tesi del "controllo sociale", vale a dire degli strumenti di governo della società che si ritengono utili a contrastare i fenomeni di criminalità e di devianza. Secondo i "chicagoans", il controllo sociale è plurale, proprio di ogni organizzazione, di ogni microstruttura sociale nella quale i gruppi si identificano e che costituiscono "mondi" tendenzialmente autoreferenziali. Grazie all'osservazione diretta, i sociologi della scuola di Chicago teorizzarono che ogni mondo esercita un proprio controllo sociale sui membri che ne fanno parte e pertanto il conflitto e il cambiamento sono connaturati all'organizzazione sociale. Di qui la constatazione che non il conflitto ma la disorganizzazione sociale sia la matrice della devianza, della violenza, della criminalità, proprio perché vengono meno le strutture e le regole, anche simboliche, in grado di governare il conflitto ([33]).

Sempre a partire da alcune intuizioni di Simmel, Lewis Coser [1913] ha enfatizzato la funzione integrativa del conflitto, scoprendo in esso l'elemento relazionale fondamentale, la forma costitutiva della società, in quanto strumento e occasione di coesione e di adattamento ([34]). Egli afferma che il conflitto è generalizzato nella società e per questo motivo esso spinge ad una maggiore integrazione, svolgendo una funzione positiva. Tale prospettiva nega l'idea marxiana di un risultato rivoluzionario del conflitto o di un suo contenimento repressivo da parte delle classi dominanti, giacché non *il* conflitto ma *più* conflitti attraversano la società e gli individui a vari livelli, integrandosi e autolimitandosi. Ovviamente ciò non significa che non vi siano conflitti i cui esiti vadano in direzione di un processo distruttivo ma indica l'esistenza di conflitti diffusi e interagenti nella società che, per lo più, spingono a forme di compromesso, permettendo così la convivenza fra diversi attori. Se, come afferma Coser:

"L'esistenza di conflitti all'interno e fra i gruppi è una caratteristica perenne della vita sociale, una componente essenziale dell'interazione in ogni società conosciuta" ([35]), ciò sta a significare che il problema non è tanto quello di eliminare i conflitti dalla vita sociale (considerato un tentativo destinato al fallimento), quanto di capire quando il conflitto diventi dan-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 142

noso al benessere sociale. Ma ciò non basta: la grande sfida di una società civile sta nel trovare le motivazioni e le capacità per trasformare la dialettica conflittuale di violenza, contrasto e contrapposizione, in una dinamica di empatia, armonia e cooperazione. Ciò richiede una *conoscenza* teorica e pratica dell'essenza stessa degli attori sociali e dei processi che li coinvolgono, nella costruzione di una convivenza sociale armoniosa, dinamica e in crescita.

Max Weber [1864-1920] vede il conflitto principalmente all'interno di una lotta per il potere in tre ambiti principali: quello economico, dove si lotta per il salario, il credito e le merci; quello sociale, dove gruppi di status lottano per un bene posizionale, per un prestigio; infine in quello politico, dove lo scontro è fra le fazioni per la conquista dei vertici dello stato. Il conflitto, visto in tal senso, è concepito come un elemento di dinamizzazione della società perché permette di selezionare l'impresa più efficiente, di promuovere i gruppi più meritevoli, di legittimare i partiti con più consenso. Weber ipotizza dunque un modello di conflitto aperto ma, allo stesso tempo, è consapevole che le società moderne, dove l'autorità si fonda sulla burocrazia, impediscono lo svolgersi ordinato del conflitto limitando così lo sviluppo delle forze sociali ([36]). È il ribaltamento totale dell'idea del conflitto come rischio: l'autoritarismo e la ricerca di scorciatoie per perpetuare il proprio potere sono, in realtà, modi per limitare il conflitto, contenerne le potenzialità di trasformazione e di competizione aperta ([37]).

Tra la categoria del potere di Weber e il concetto di lotta di classe di Marx, si pone Ralph Dahrendorf [1929]. Per questi ogni società è un organismo dinamico nel quale ogni membro è parte attiva, ingranaggio di un motore che muove sulla strada del mutamento; questa attività è dovuta alla differenza di progetti e aspettative dei membri del corpo sociale e trova ragione d'essere nel fatto che ogni ordinamento sociale ha il suo elemento strutturale primario nell'esistenza e nella contrapposizione fra i ceti e le culture dominanti e quelle dominate ([38]). Di qui l'origine dei conflitti che sostanziano lo stesso processo di trasformazione. Dahrendorf, rispetto a Marx, ridimensiona però il ruolo della proprietà e dell'impresa capitalista nella definizione del sistema di classe. Per Dahrendorf la divisione in classi trova origine nella inevitabile distinzione fra

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 143

chi comanda e chi obbedisce. Questa suddivisione, oltre a creare comunità di intenti tra coloro che esercitano il potere e coloro che lo subiscono, non sussiste però solo all'interno dell'industria bensì è presente in ogni organizzazione burocratica; per questo motivo, essendo i rapporti di subordinazione molteplici, diviene necessario parlare di pluralità di classi subordinate. Per altro tale subordinazione, a differenza della categoria marxiana dell'appartenenza di classe, ha un carattere relativo, in quanto è circoscritta alla singola istituzione in cui l'autorità viene esercitata ed, inoltre, non di rado persone che in certi ambiti occupano posizioni di potere, in altri svolgono funzioni subordinate.

Tale concezione, oltre ad avere avuto una grande utilità nello spiegare le forme del conflitto nei paesi del socialismo reale, ha dato origine a un modello multidimensionale della stratificazione sociale e del conflitto. Secondo tale modello la società non è attraversata da demarcazioni di classe rigide e univoche, e, perciò, presenta conflitti trasversali più che una polarizzazione. Se in questa direzione Dahrendorf si riavvicina alla tripartizione degli ambiti del conflitto definita da Weber, egli aggiunge altri ambiti non meno determinanti tra i quali, non ultimi, quelli della differenza sessuale e dell'etnicità ([39]).

Se la contrapposizione e la contraddizione sono intrinseche a ogni sistema sociale, dobbiamo però tenere presente che possono avere anche un effetto destabilizzante. Niklas Luhmann [1921] ha affrontato questo problema all'interno della sua teoria sui sistemi sociali ([40]). Per Luhmann se due aspettative si evidenziano come incompatibili, il sistema rischia di essere preso in un dilemma con il rischio lo stesso si stabilizzi, autoperpetuandosi per la sua caratteristica di irriducibilità. In questa dimensione il conflitto assolve una funzione insostituibile di indicatore. È il rischio della gestione distruttiva del conflitto, che deve necessariamente essere controllato. Per questo in ogni sistema sociale sono necessarie istituzioni che diano spazio al conflitto e, al contempo, ne orientino lo sviluppo.

Anche la psicologia sociale ha dato spazio al tema del conflitto a partire da Kurt Lewin [1890-1947] ([41]). Proprio in tale ambito ha avuto rilievo il tema importantissimo della necessità di capire gli aspetti cognitivi e percettivi che accompagnano il conflitto: in particolare la comprensione di quanto le scelte di

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 144

comportamento degli individui siano influenzate dal contesto microsociale nel quale essi vivono, l'importanza del significato attribuito dalle persone alle situazioni in cui esse agiscono. Di qui muove l'idea che sia gli individui che le collettività, vadano considerati come sistemi in tensione, il cui comportamento è influenzato dalla totalità di fatti che costituiscono una certa situazione, fatti e situazioni che, per il loro numero, sono difficilmente quantificabili all'interno della complessità delle relazioni umane ma i cui effetti sono ben visibili. In ogni caso se non si ha la pretesa di affrontare il sistema di relazioni nella sua totalità, il tema della percezione e delle cognizioni che i cittadini hanno come patrimonio comune è di vitale importanza se si considerano ambiti definiti come quello della sicurezza urbana.

3. Governo dei conflitti e sicurezza urbana

3.1. *La mediazione dei conflitti*

Le pratiche di mediazione risalgono agli anni '60 e '70 negli Stati Uniti e, all'inizio, esse si presentavano come forme di ricomposizione dei conflitti fra singoli individui. In tale ambito la mediazione ha avuto modo di definirsi, costruire la propria pratica, gettare la basi per costituirsi come metodologia. Il mediatore si presenta come soggetto terzo, imparziale, accettato dalle parti in causa; il suo compito non è quello di emettere un giudizio ma di aiutare i contendenti a trovare un accordo che soddisfi ambedue le parti. Dunque mediazione come possibilità di trovare un accordo nel quale alla fine "vincono tutti". Il primo atto fondamentale consiste nel rimettere in comunicazione i contendenti, attraverso questo passaggio le parti esprimono il proprio punto di vista e chiariscono i loro reali interessi, soprattutto, imparano quali siano i problemi reali, i sentimenti, gli interessi della controparte. La mediazione crea così uno "spazio protetto", nel quale può maturare una comprensione reciproca e una progettualità condivisa; infatti, il fine è un accordo che le parti trasformano in "azione", in atti pratici e comportamenti.
Gettate le basi, la mediazione ha avuto una prima diffusione nella ricomposizione delle liti fra vicini e per contrasti in materia di locazione. Contestualmente si è affermata sotto specie di mediazione familiare, nella risoluzione di contro-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 145

versie matrimoniali e come mediazione scolastica, per la risoluzione dei conflitti, fra studenti e insegnanti e fra gruppi di studenti, in particolare nelle zone dove i conflitti fra adolescenti avevano un radicamento nell'appartenenza alle minoranze etniche. L'impatto con il fenomeno dell'immigrazione, ha poi determinato l'affermarsi della mediazione culturale, come strumento utile a colmare lo iato fra i modelli culturali delle società ospitanti e quelle di provenienza. Metodologie simili sono poi state applicate anche per conflitti riguardanti l'ambiente di lavoro, per questioni di natura sindacale e per conflitti inerenti la gestione del personale. Con il tempo la pratica della mediazione ha assunto dunque una valenza più grande, interessando non solo i singoli ma i gruppi e diventando una risorsa per aziende e istituzioni. In particolare lo sviluppo si è svolto lungo due direttrici: da un lato la mediazione giuridica e dall'altro la mediazione sociale territoriale. Nel primo caso, il procedimento di mediazione, ha avuto una ampia diffusione come processo di "assunzione di responsabilità": il colpevole, messo a confronto con la vittima, prende coscienza della colpa commessa e, in alternativa alla pena detentiva, si impegna attivamente per un risarcimento della vittima stessa. Senza entrare nel dettaglio e nelle problematiche insite nell'ordinamento giuridico-penale, occorre precisare che, in tal modo, si avvia un processo nel quale l'azione penale non è più solo concentrata sul reo ma ricomprende la vittima in una azione di sostegno al superamento del trauma. La mediazione di tipo sociale ha, invece, preso le mosse dal conflitto ambientale: comitati di cittadini e gruppi organizzati da un lato, aziende e pubbliche amministrazioni dall'altro, spesso incomunicabili tra loro, hanno avvertito la necessità di incanalare il conflitto in forme di compromesso; di qui l'allargamento della mediazione agli ambiti sociali, dove però è sorto il problema di come far emergere i conflitti latenti, di come individuare i soggetti attivi, i gruppi organizzati e non; soprattutto, ci si è resi conto della necessità primaria di costruire canali di comunicazione. Il conflitto viene così percepito come sintomo di un malessere sociale, di un qualcosa che deve essere modificato e si trasforma in opportunità per sviluppare e migliorare i rapporti reciproci.

La pratica della mediazione sociale non è più soltanto una semplice applicazione di una tecnica di trattamento dei con-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 146

flitti, ma finisce per investire e mettere in discussione diversi modelli di azione sociale:
"La mediazione sociale, in tale contesto, si inserisce all'interno di un rinnovato senso delle politiche sociali, che assumono pieno significato quando sono in grado di produrre socialità, rigenerare legami tra le persone, moltiplicare le possibilità di condividere e affrontare problemi" ([42]).
Si introduce così una prospettiva di dialogo, mentre nella società postmoderna, dove i cittadini vivono un'accelerazione dei propri ritmi di vita, in un modello di società globale sempre più produttore di insicurezze, cresce il bisogno di difesa e di rifugio e la chiusura nel proprio ambito protettivo appare la risorsa più facile e immediata. Dalla chiusura nasce l'indifferenza, l'intolleranza, lo scontro generazionale, espressioni di una società incapace di convivere e di affrontare i problemi, che pretende che i conflitti siano sempre e comunque "risolti"; ma soprattutto si fa strada l'incomunicabilità, l'affidamento ai media del proprio rapporto col mondo e con la realtà.
Ricostruendo il dialogo nelle sue forme più immediate, attraverso il confronto e lo scambio di opinioni ed esperienze, realizzando l'obiettivo dell'azione costruttiva, si consente una espressione più matura del diritto di cittadinanza. Un diritto che si afferma nella ricerca e nella costruzione di forme di convivenza che partono "dal basso", dalla prossimità, nei linguaggi più immediati e comprensibili, dando l'opportunità ai cittadini di essere soggetti attivi. È in questo modo che si ha la possibilità di creare un circuito virtuoso tra il cittadino, il territorio, il suo ambiente di vita.
"Non è solo una pratica per riparare i danni che si producono nelle società complesse, ma è anche l'occasione per riscrivere nuovi patti di cittadinanza, tra i cittadini, tra le generazioni, con le istituzioni" ([43]).
Se il conflitto è perciò una opportunità di apprendimento e il problema è il modo con il quale singoli e gruppi reagiscono ad esso, il mediatore sociale deve porsi il compito primario di costruire una capacità di "ascolto attivo". Infatti, il problema della rimessa in comunicazione delle parti, non riguarda tanto il fatto che i contendenti non si parlino, ma l'incapacità di ascoltarsi reciprocamente.
Per realizzare l'ascolto attivo si deve tendere al recupero di

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 147

forme di linguaggio che siano attente soprattutto al piano simbolico e all'universo delle emozioni. Il conflitto, infatti, attiva emozioni, il rischio produce il ricorso a simboli e su questi è necessario fondare l'azione di mediazione, per recuperare la capacità di ascolto. Questa possibilità di incontro sul piano emozionale consiste nel recupero di una capacità naturale: la spinta al dialogo informale, alla relazione umana in senso stretto. Non si tratta solo una risorsa metodologica, è il principio secondo il quale il mediatore non può essere lo "specialista" della comunicazione, il tecnico della gestione del conflitto, una sorta di "pacificatore" fra litiganti. La pratica della mediazione, viceversa, rimette in un circuito di discussione i contraenti, fornendo competenze al cittadino in quanto *è lui* il vero mediatore, colui al quale spetta assumere la capacità di gestione dei conflitti. Il vero intervento di mediazione sociale non è, pertanto, quello di far fare moralisticamente "pace", sotto specie di "regole", che si rivelano prive di efficacia, si tratta bensì di un'attività maieutica; Socrate definì con tale nome il proprio sistema di dialogo, perché, con opportune domande, sollecitava l'interlocutore a ritrovare in sé la verità e ad esprimerla chiaramente. Per estensione dunque la pratica di mediazione è un'attività maieutica, un metodo usato da chi dialoga per aiutare il proprio interlocutore a mettere in luce ciò che in lui è latente.

Il mediatore è dunque un intermediario ([44]) che ha la funzione di organizzare sistemi di accompagnamento in grado di far sviluppare nuove articolazioni nelle relazioni sociali fra individui e gruppi. In tal senso la funzione principale del mediatore sociale o territoriale è, perciò, quella di individuare e formare "attori" locali, cittadini mediatori. Questa "selezione" non avviene in base a caratteristiche inerenti la capacità professionale o le competenze giuridiche, ma in base alle caratteristiche socio-demografiche e culturali dei territori e all'autorevolezza dei soggetti. Ecco dunque che i luoghi della mediazione diventano luoghi della socializzazione. Per questo motivo l'investimento che si fa con la mediazione non è un investimento su un servizio o sulle risorse professionali, è qualcosa di più, è un investimento sui cittadini, sulla loro capacità di convivere, gestendo da protagonisti i propri problemi, le proprie paure, i propri conflitti.

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 148

3.2. *Mediazione sociale e sicurezza urbana*

La sicurezza come bene sociale è il prodotto di una concezione dell'attività di ordine pubblico inteso come servizio che i cittadini pagano, per avere organizzazioni che garantiscano la sicurezza come bene collettivo, utile a un regolare svolgimento della vita civile e come garanzia dei propri diritti. Tale concezione è tipica dei paesi anglosassoni dove, per indicare il concetto di sicurezza, si usano infatti due termini: "security" che indica, grosso modo, l'attività di ordine pubblico e di protezione dalla criminalità, e "safety" che invece, in senso generale, comprende tutte quelle attività che riguardano azioni di rassicurazione e di intervento miranti a creare "condizioni" di sicurezza. Viceversa, nei paesi mediterranei, l'attività di polizia si è strutturata, tradizionalmente, come "longa manus" del potere il quale, utilizzandola ai fini del controllo repressivo interno, sottraeva ad essa il significato di servizio pubblico, per farne uno strumento di potere e di governo "esterno" alla società ([45]). Per questo, nel nostro paese, il termine "sicurezza" viene tradizionalmente associato, a quello di "ordine pubblico".

L'esigenza di dare una prospettiva diversa alla questione sicurezza, in grado di rispondere alle nuove esigenze che accompagnavano le trasformazioni sociali e culturali che hanno interessato il nostro paese, si è fatta strada man mano nel dibattito politico nazionale e sul governo degli enti locali, interessando amministratori, ricercatori, operatori sociali, fin quando, all'inizio degli anni '90, l'aggettivazione "urbana" è parsa la più idonea a rappresentare questa prospettiva nuova che si era andata consolidando. Si trattava infatti di conferire alla sicurezza una nuova accezione, capace di differenziarla dalla tradizionale equazione: sicurezza-ordine pubblico, che ne confinava lo spazio di intervento unicamente all'attività di protezione dalla minaccia criminale. Allo stesso tempo si ritenne necessario mettere in evidenza quanto la sicurezza stessa fosse un "bene" da costruire, in primo luogo come attività e azioni dirette al rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza stessa. La questione della sicurezza urbana ha finito quindi per occupare un ruolo decisamente importante, sia nell'opinione pubblica che nel dibattito politico sul governo delle città, e in maniera rilevante è entrata nella riflessione criminologica e sociologica. Abbiamo visto, inoltre, come negli

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 149

ultimi decenni il peso delle realtà urbane abbia caratterizzato il quadro politico del paese tanto che, parlare di sicurezza urbana, ha indicato da subito, e in maniera esplicita, il ruolo delle città:

"Il luogo ove si manifestano oggi problemi rilevanti di insicurezza e dove è necessario concentrare gli interventi. Il riferimento al contesto urbano tuttavia, allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità a livello locale di farsi carico dei problemi dei cittadini, compresi quelli relativi al rischio oggettivo di vittimizzazione e alla percezione dell'insicurezza, cioè gli amministratori delle città" ([46]).

In tal modo si è posto in evidenza il ruolo del sistema degli enti locali nella messa in opera di politiche della sicurezza, consegnando ad esso competenze e responsabilità dirette anche nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità. Competenze e responsabilità che, fino ad allora, la tradizione giuridica e culturale del paese assegnava, in maniera esclusiva, allo Stato. Del resto, nel nostro paese, il dibattito sul ruolo degli enti locali, anche in tale ambito, ha avuto una accelerazione notevole con la riforma complessiva del loro ordinamento, a partire dalla legge 142 del 1990, la già accennata riforma del titolo V della Costituzione e, infine, con la legge 116 del 2003, un complesso normativo che, di fatto, ha riconosciuto nuovi compiti al sistema dei poteri locali rafforzandone competenze e autonomia, favorendo l'ipotesi di trasformazione in senso federalista dello stato.

Occorre tuttavia rilevare che l'uso della qualificazione urbana rischia di porre in secondo piano le relazioni profonde che molti di questi fenomeni hanno con livelli decisamente globali; non solo per quanto riguarda fatti oggettivamente collegati ad organizzazioni di criminalità organizzata e transnazionale come prostituzione, droghe, immigrazione clandestina, ma anche, come abbiamo visto, per la percezione pubblica del rischio globale, per le ansie derivanti dall'appartenenza ad un mondo sempre più interdipendente che produce paure e ansie. Soprattutto il ricadere, sul livello locale, di questioni di importanza nodale come ambiente, salute, protezione civile, attività di polizia. Problemi su cui l'ente locale ha competenze limitate che vanno necessariamente concertate con altri livelli di potere e che consegnano al territorio anche la responsabilità di accettare una sfida, quella di essere pro-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 150

motore di nuove prassi, di nuovi modelli, di nuove politiche.
Accettato il termine "sicurezza urbana" e chiariti i significati, e i limiti, che tale aggettivazione evidenzia, appare in ogni caso evidente che la questione sicurezza ha assunto importanza in maniera diffusa e sistematica nelle politiche pubbliche locali. È il riflesso della crescita del tema sicurezza come fenomeno sociale, sviluppatosi in maniera differente, ma sempre rilevante, a seconda delle diverse realtà del paese. Un fenomeno che si trasforma nel corso degli anni e che permea più aspetti dell'agire politico, finendo per essere associato a una vasta gamma di problematiche locali e globali. Infine, è decisivo il fatto che la sicurezza urbana sia diventata:
"Una vera e propria entità politica cioè un oggetto di volontà politica e di programmi, di azioni finalizzate alla sua gestione, il cui peso nell'agenda e nella conflittualità politica e nel dibattito istituzionale è andato man mano crescendo. L'interesse che il tema presenta, da diverse prospettive e per soggetti diversi ha fatto si che esso sia diventato rapidamente nel nostro paese…una delle questioni più significative nella vita politica e culturale" ([47]).
Proprio in virtù di questo prepotente ingresso sulla scena politica, il tema della sicurezza urbana si è considerevolmente arricchito, grazie ad un fecondo intreccio tra elaborazione teorica e attività pratica, sperimentando e strutturando prassi, metodologie, progettualità e creando anche nuove professionalità nel campo delle politiche di contrasto alla criminalità e nelle azioni di rassicurazione dei cittadini.
Uno dei modelli di intervento che avuto particolare fortuna è quello di derivazione anglosassone, originatosi nell'ambito del cosiddetto "realismo criminologico di sinistra". Questa corrente di pensiero, nata attorno alla metà degli anni '80 in Gran Bretagna, ha inteso spostare l'attenzione dal controllo della criminalità e dalla repressione, genericamente espressione delle politiche di "destra", alle problematiche inerenti le paure, la violenza e il disordine, rifiutando, però, sia un approccio di ricerca radicale, che rifiuta lo studio delle cause della criminalità, che l'enfasi sulle cause sociali del crimine, tipico del positivismo socialista, mantenendo un criterio di tipo pragmatico nell'affrontare il problema. Tale modello pragmatico si fonda su un approccio *multi agency* e sul principio della responsabilità democratica. Si tratta, in sintesi, di una politica

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 151

di prevenzione fondata sul coinvolgimento di una molteplicità di agenzie istituzionali e sociali, impegnate sul campo nell'azione di controllo della criminalità e dell'attività di polizia su base comunitaria. In sostanza si è proceduto a lavorare sui territori realizzando gradi inchieste sulla vittimizzazione, sull'operato delle forze dell'ordine, coinvolgendo i cittadini ad esprimere una propria valutazione sull'efficacia dell'azione di contrasto.

"In questa concezione, la criminalità di strada e altre forme di comportamento antisociale sono causate dall'esperienza di, e dalla reazione a, circostanze difficili, ma sono anche il risultato dell'indebolimento dei legami sociali, in particolare del controllo sociale informale" ([48]).

I fautori di questa scuola di pensiero hanno posto l'accento, in particolare, sull'emergere delle culture sub-criminali nei quartieri dove il tessuto della società civile si rivelava più disgregato. Secondo i realisti di sinistra questa disgregazione si è particolarmente acuita con le ristrutturazioni neo-capitaliste degli ultimi trent'anni: se sul piano economico il crescente divario povertà-ricchezza, la crisi dei livelli occupazionali, il precariato e la flessibilità del mercato del lavoro, hanno prodotto l'erosione delle tradizionali nicchie economiche di riferimento, sul piano culturale, il pensiero neo liberista e le politiche che ne sono state espressione, accentuando l'individualismo competitivo, hanno scardinato le capacità di difesa e integrazione delle comunità. Se la principale barriera contro la devianza e la criminalità è una società civile forte, ne discende che l'idea guida sia quella che la sicurezza, in quanto bene collettivo, sia da realizzarsi attraverso la costruzione di una comunità coesa e solidale e la sua partecipazione, come società civile, ai processi democratici, alla politica. Occorre comunque mettere in luce che tale impostazione, pur tenendo presente le cause sociali del crimine e pur sottolineando l'importanza del ruolo della comunità dei cittadini, enfatizza, allo stesso tempo, la necessità che il crimine sia punito duramente e che i processi partecipativi e di costruzione delle comunità territoriali siano sempre accompagnate da una efficace e tempestiva capacità di risposta all'atto criminale.

Senza entrare nel merito della validità o meno di questa, come di altre teorie criminologiche ([49]), è però fuori dubbio che,

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 152

l'approccio del realismo criminologico di sinistra, sia oggi la tendenza predominante nell'idea di governo comunitario della criminalità, un approccio che dal Regno Unito si è esteso in maniera crescente in tutta Europa ([50]). Del resto è innegabile che nella analisi degli effetti devastanti della criminalità nei settori più marginali della società, nell'attenzione verso le vittime e nella difficile questione della criminalità fra le classi sociali e all'interno delle stesse, l'apporto del realismo criminologico di sinistra appare a tutt'oggi di importanza nodale, sia come contributo teorico che come progetto politico. Infatti, ai fini del nostro discorso, l'elemento rilevante è che, in generale, l'attenzione alla prevenzione comunitaria si inserisce in un più vasto discorso che enfatizza il ruolo della comunità come soggetto politico, come ambito di sperimentazione di politiche nuove, come "luogo" della politica. In tale contesto l'esperienza della mediazione sociale territoriale, pur avendo avuto un suo percorso autonomo, si definisce anche come frutto di questa sensibilità, come strumento di governo *del* territorio e *con* il territorio.

"Scegliere lo strumento della mediazione significa porsi, infatti, in un'ottica di responsabilità, o meglio di corresponsabilità reciproca tra tutti i soggetti sociali nel costruire il benessere della città cercando soluzioni praticabili e soddisfacenti. La sfida ha come obiettivo la vivibilità della città, la qualità della vita nei quartieri e punta sulla comunità (o sulle comunità presenti) come luogo e soggetto per costruire momenti di socialità, di socializzazione, di mediazione e governo, accanto ai tradizionali luoghi di aggregazione sociale come la scuola, le parrocchie. Le associazioni economiche, politiche e sindacali, ecc" ([51]).

In questa ottica la mediazione territoriale non agisce solo sul terreno della mediazione dei conflitti ma diviene strumento necessario per prassi di integrazione sociale, di community care, di empowerment, di educativa territoriale, di progettazione partecipata, nella convinzione che tali prassi siano funzionali alle politiche di sicurezza urbana, nella misura in cui esse abbiano come obiettivo la creazione di una comunità coesa e partecipe alla gestione dei problemi. Di più, in tale prospettiva il complesso delle azioni che indichiamo come "sicurezza urbana" si definiscono eminentemente come "politiche" tanto più efficaci quanto più sono in grado di ridare

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 153

valore e centralità alla vita quotidiana, all'ambiente locale, potenziandone le risorse, stimolandone la partecipazione e favorendo un'assunzione di responsabilità, individuale e collettiva.

4. La sicurezza urbana come principio

4.1. *La mediazione come strumento della politica della sicurezza*

Pur sottolineando il rilievo che la mediazione sociale occupa come pratica utile alla costruzione di comunità più sicure, è comunque necessario premettere che essa, in maniera evidente, non esaurisce il complesso delle attività di sicurezza. I recuperi ambientali, il coordinamento e l'integrazione di forze di polizia locali e nazionali, le politiche urbanistiche, la comunicazione pubblica e le campagne di sensibilizzazione, l'apertura di sportelli di servizio mirati, rientrano a pieno titolo, con le loro specificità e la loro autonomia, nell'ambito di ciò che abbiamo tentato di definire come "sicurezza urbana". Lo stesso si può dire anche per altre attività di rilievo nazionale che però trovano il giusto complemento nelle politiche locali: controllo della prostituzione, politiche di immigrazione, lotta ai traffici illegali. La mediazione dunque sembrerebbe come una delle tante opzioni che si hanno a disposizione in tale multiforme contesto. In realtà ci sembra di poter dire che la mediazione è una attività che può anche "accompagnare" gran parte delle pratiche di sicurezza urbana, una risorsa della *governance* locale di sicurezza nel suo complesso. Infatti essa determina la presa in carico di tutte le istanze, individuali e collettive, di un territorio, assumendo la comunità nella sua complessità, sotto diversi punti di vista e con diversi approcci disciplinari.

Su è già visto come la stessa mediazione può, in tal senso, essere utilizzata in riferimento a ambiti differenti: mediazione scolastica, culturale, familiare, penale, del lavoro, territoriale; essa, tuttavia, può sostenere con successo altre attività, come modalità di approccio, come sostegno all'implementazione di progetti che non sono, in senso stretto, di mediazione, ma che trovano nella mediazione una risorsa di importanza nodale.

Prendiamo, come esempio, il caso delle politiche urbanistiche ([52]): è ormai un dato consolidato che queste hanno una

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 154

grande rilevanza sulla sicurezza dei quartieri. L'idea che il degrado degli insediamenti urbani sia un fattore rilevante di produzione di ulteriore degrado e di insicurezza, che i criteri di insediamento con i quali si è proceduto nelle politiche di edilizia popolare abbiano esaltato le potenzialità criminogene di interi territori, trova conferma nelle realtà di numerose periferie delle città italiane. L'interrogativo sul come recuperare queste realtà e sul come progettare i nuovi spazi di urbanizzazione, attraversa ormai da tempo sia gli ambiti tecnico-professionali che quelli politico-amministrativi. La definizione dei piani regolatori è oggi, infatti, orientata a evitare i rischi che un insediamento disumanizzato, ridotto a mera locazione di spazi abitativi, comporta in termini di sicurezza reale e percepita. I costi dovuti all'espansione incontrollata delle grandi periferie urbane, che ha interessato le nostre città tra gli anni '70 e '80, si sono rivelati enormi e socialmente insostenibili e, giocoforza, hanno costretto a un ripensamento generale delle politiche urbanistiche. L'adozione di standard minimi di sicurezza che eliminino i rischi derivanti da un arredo urbano non adeguato, da una illuminazione insufficiente, dal traffico eccessivo, dalla presenza di aree prive di attività commerciali, di luoghi di svago e sedi istituzionali, si sono rivelate come un primo passo necessario, utile alla ridefinizione degli spazi dell'abitare, in direzione di una ricerca di livelli di "qualità" dell'insediamento. A questo è seguita naturalmente la considerazione del dato antropologico, delle modalità con le quali lo spazio urbano si offre agli abitanti, in che modo essi possano viverlo e agirlo.

Si è riscoperta la necessità di una fisionomia culturale, di un dato estetico che dia un primo livello di identità. Storicamente, infatti, nelle periferie metropolitane l'estetica è ridotta a mera praticità, a progettazione fatta da tecnici seguendo le modalità esclusive della necessità economica. I cittadini reagiscono istintivamente all'ambiente; ancor prima di maturare il giudizio, essi sono influenzati dalla qualità architettonica e ambientale delle zone che abitano. Questo disagio naturale che si ha nell'abitare luoghi spesso non scelti e sempre non progettati è spesso sottovalutato. La bellezza sembrerebbe relegata ai centri storici, nel resto della città essa è semplice accessorio quando non utopia. La periferia, anche nell'immaginario collettivo, è "naturalmente" luogo del degrado, dove gli spazi

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 155

comuni sono negativizzati dalle persone e, non di rado, dalle istituzioni. L'estetica dei luoghi ha invece un valore sociale inestimabile, sia come eliminazione del degrado in quanto fattore criminogeno, sia nella percezione dei cittadini. È infatti evidente che questa risveglia il rapporto con la città in termini di appartenenza e di attività: si possono re-immaginare i luoghi sociali, pubblici e privati, come luoghi dove la bellezza esalta il "gusto dell'abitare" oltre la mera funzionalità:

"Perché un abitatore dello spazio urbano diventi cosciente di essere un cittadino, ha bisogno di risvegliare le emozioni legate alla relazione con l'ambiente in termini di "poter fare", di "poter scegliere" in quale ambiente vivere, potendolo modificare. Per modificarlo occorre interagire con gli altri "abitatori"... in una impensata armonizzazione con il mondo ambientale, con gli altri e con il proprio ambiente di vita...Le città in genere hanno bisogno di luoghi che hanno particolari significati emozionali...come aspetti della propria cultura, senza la cui simbologia la comunità si smarrisce, perde il suo senso di orientamento. Un area simbolo che diviene luogo di degrado ha effetti sull'immaginario delle persone...la mancanza di luoghi simbolici...viene sopperita da sostituti (cartelloni, graffiti) e i luoghi sono eletti spontaneamente a luoghi di incontro" ([53]).

Luoghi che, in tali contesti, diventano espressione della frustrazione di chi è privato del piacere dell'abitare, dell'appartenenza in positivo al luogo, di spazi reali e simbolici di vita sociale; una frustrazione che si trasforma in rabbia e si concretizza in atti di vandalismo sulle persone e sulle cose, in sporcizia abbandonata, in disordine sulle strade.

L'elemento estetico è dunque un primo passo volto alla ricostruzione di orizzonti di senso nelle città. Nelle città postmoderne assistiamo, infatti, alla perdita di senso dei confini tradizionali, reali e culturali, che, nel bene o nel male, ne definivano storicamente la fisionomia. I cambiamenti nell'economia locale, le nuove modalità di insediamento, l'abbandono dei centri storici, le nuove aree di immigrazione, sono fenomeni che hanno causato la rimessa in discussione delle caratteristiche e delle peculiarità dei territori.

Perdono senso i principi organizzatori, le reti tradizionali dei rapporti spaziali e territoriali, i luoghi stessi della città, la quale rischia di trasformarsi in una folla di luoghi senza iden-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 156

tità. Ricostruire nuovi orizzonti di senso significa perciò ridare significato alla relazione tra cittadini e ambiente urbano, ritrovare e rigenerare relazioni affettive con i luoghi. Tutto questo non può prescindere dalla necessità di costruire, o ricostruire, gli spazi pubblici dell'abitare e del vivere, con i cittadini:
"La programmazione urbanistica deve saper tener conto delle reali e concrete esigenze sociali delle comunità locali, sia di quelle che vivono nelle zone periferiche che di quelle che vivono in aree consolidate con altissima densità abitativa…Per intraprendere dunque un adeguato programma di pianificazione sociale e territoriale urbana è necessario comprendere che le modalità con le quali il cittadino fruirà dello spazio a sua disposizione, saranno socialmente sostenibili solo se la programmazione urbanistica del territorio avverrà attraverso processi di partecipazione, di condivisione e corresponsabilizzazione. Il governo della questione sociale e della questione sicurezza, così gestito, determina una diffusa coscienza collettiva: per progettare è necessario partire dal cittadino. Gli interventi di mediazione sociale, quali strumenti di monitoraggio e di regolazione dei conflitti locali, diventano allora indispensabili per individuare e gestire le problematiche territoriali, poiché accompagnano la fase della progettazione partecipata e della gestione condivisa" ([54]).
Fondamentale è, dunque, l'apporto della mediazione ai fini di una progettazione partecipata, perché riconferisce valore e protagonismo al fruitore dello spazio urbano, non solo del residente ma anche di chi il territorio lo agisce: per lavoro, per studio, per attività culturali e sportive; ma, soprattutto, perché solo attraverso la mediazione è possibile realizzare una progettazione partecipata di tipo "negoziale", quella che, alla luce dell'esperienza, permette di ottenere i risultati più significativi. La progettazione partecipata o integrata non è, infatti, una novità, se ne parla almeno dagli anni 70, e sia l'elaborazione teorica che la pratica effettiva ci permettono di individuarne, grosso modo, tre tipologie: la prima è la progettazione *Top Down,* della quale l'esempio più tipico è la riqualificazione dei *quartiers en crise* francesi. In questo caso l'attività di mediazione con i cittadini è stata adoperata in funzione complementare a un apparato centrale che chiedeva, ai cittadini stessi, di attivarsi per condividere una progettazione sostanzialmente fatta *per* loro ma *senza* di loro. In questo caso

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 157

la partecipazione si traduce nella ricerca di un consenso fondato sulla comunicazione del progetto.
La seconda è quella definita al contrario *Bottom Up,* basata sui comitati dei cittadini, sulla loro partecipazione attiva alla stesura dei progetti. L'ansia di voler rendere a tutti i costi protagonisti i cittadini, seguendo una metodologia in aperta opposizione all'esperienza francese, ha enfatizzato l'azione "dal basso" ma questa azione, da sola, non è sufficiente a progettare gli spazi urbani. Il rischio inevitabile, oltre a quello di creare una contrapposizione tra i cittadini "buoni" e gli amministratori "cattivi e corruttibili", è quello della mancata assunzione di responsabilità: quali sono i cittadini autorizzati a farsi carico della progettazione? Come individuare bisogni e necessità degli abitanti considerate le differenze di generazione, di cultura, di aspettative? Come si concilia la progettazione dal basso con la necessità di prendere decisioni definitive nell'ambito di un governo complessivo della città?
In verità il limite di ambedue gli approcci è quello di essere due modalità di negazione del conflitto. Nel progettare uno spazio urbano, assumendosi l'onere della partecipazione, è necessario tenere conto dei conflitti che attraversano le comunità, e dei conflitti tra comunità e pubblica amministrazione. Di qui muove la necessità di una "negoziazione". Questa progettazione partecipata negoziale, teorizzata in Gran Bretagna, è quella che fa leva sulle risorse locali, utilizzando la pratica della mediazione come una sorta di interfaccia tra il *top down* e il *bottom up* ([55]). In sostanza il principio partecipativo non può trasformarsi in uno strumento di democrazia plebiscitaria, né, tantomeno, può essere una forma malcelata di ricerca del consenso. Se la partecipazione è l'azione che permette la reale crescita democratica e politica di un paese, appare chiaro che i partiti, le associazioni, i sindacati, le categorie professionali, sono essi stessi mediatori sociali, che organizzano e orientano la partecipazione. Oltre queste istituzioni la mediazione sociale territoriale può così ulteriormente allargare la base dei cittadini attivi, offrire altri strumenti e altre modalità di partecipazione, occasioni per concorrere alla politica ed esercitare le proprie libertà. In sintesi potremmo dire che non esiste una teoria della partecipazione in quanto tale, occorre l'energia creativa necessaria a rompere i vincoli dell'autonomia e dell'autoreferenzialità per aprire un confronto

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 158

con gli interlocutori reali che si intende far "partecipare". Gli esiti della partecipazione non sono mai prevedibili perché dipendono dagli interlocutori, dalla relazione, sempre mutevole, che si instaura. Gli interlocutori stessi del resto, non sfuggono a questa mutevolezza, essendo sempre diversi essi rendono il processo-progetto al quale partecipano sempre unico. Dunque la partecipazione va ogni volta inventata e sperimentata da capo. L'unico parametro per verificare la qualità dei risultati della partecipazione è dato quando i partecipanti stessi si riconoscono in quello che il progettista, l'operatore sociale, il mediatore, l'architetto, l'urbanista, ha loro proposto. Dunque se nello specifico dell'urbanistica partecipata la mediazione diventa lo strumento pratico con il quale si inizia e si realizza la riqualificazione del territorio, possiamo dire che lo stesso può valere per altri progetti di sicurezza urbana, che pure hanno obiettivi diversi: educazione alla legalità, politiche giovanili, gestione degli spazi collettivi; ma, più in generale, la mediazione può essere una risorsa per il governo generale della cosa pubblica: nelle politiche culturali, nelle politiche sociali, nell'interculturalità.
Seguendo questo ragionamento, la mediazione si rivela una modalità di approccio, una scelta di metodo che è, allo stesso tempo, la scelta di un "modo" di fare politica. La mediazione permea, di fatto, diversi aspetti della politica ma, come si è visto, si declina al suo meglio nella politica locale. Ciò ci aiuta a comprendere che la sicurezza urbana si avvale della mediazione proprio perché il principio stesso della sicurezza si rivela, come abbiamo visto, quello di essere una vera "entità politica", un principio in grado di informare gran parte delle azioni di politica nazionale e, soprattutto, locale.
La sicurezza urbana, pertanto, si rivela non essere semplicemente un insieme di azioni, di pratiche, di progetti, di idee; è essa stessa politica, principio di governo, strumento di partecipazione, diritto.

5. Conclusioni

5.1. *Le politiche della sicurezza: uno strumento di partecipazione*

Abbiamo visto come il governo della città sia, oggi, un punto cruciale nella politica del paese. Esso non è più solo un livello di potere delegato, o subordinato allo Stato. Pur restando

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 159

ferma l'importanza e la centralità delle politiche nazionali, si è evidenziato come il sistema-città abbia acquisito uno spazio politico proprio. Uno spazio di azione che, seppure non in competizione con quello nazionale, è qualitativamente "altro", diverso, cui spetta una serie di attribuzioni proprie e una responsabilità nuova quale laboratorio di prassi politiche, di forme di convivenza e di partecipazione, di nuovi processi di sviluppo. In questa alterità le politiche di sicurezza urbana assumono un ruolo centrale. Non è un caso, infatti, che, anche nel corso di questa trattazione, si sia ritenuto più corretto parlare di "politiche" della sicurezza. In effetti abbiamo visto che la sicurezza è un bene sociale e, in quanto tale, alla sua realizzazione non possono che concorrere più azioni secondo un approccio multiforme e multidisciplinare. Se le politiche della sicurezza si fondano sulla realizzazione del "bene" sicurezza esse non possono che essere aperte, contaminate dalla sinergia con altri aspetti del governo della città. In generale potremmo dire che all'insieme complesso del governo della città non è più possibile guardare come a uno schema rigido, dove materie e argomenti non dialoghino tra loro, è necessario invece che le categorie valutative e gli ambiti, siano flessibili, in osmosi, il più possibile coerenti con la visione *complessiva* che il moderno governo della città richiede. In questa doverosa cornice di sinergia e di scambio, le politiche della sicurezza svolgono un ruolo chiave: se la sicurezza è un diritto e un bene necessario al corretto e sereno svolgimento della vita civile esso diviene paradigmatico di ogni azione di governo della città. Politiche sociali, urbanistiche, culturali, educative, comunicazione pubblica, hanno bisogno di definire al loro interno gli standard di sicurezza e assumere la costruzione della sicurezza come parte integrante della loro azione. Il governo della sicurezza in città deve perciò assumere la trasversalità come principio senza il quale si rischia il ghetto specialistico e di conseguenza l'inefficacia delle azioni.

Costruire la sicurezza come bene collettivo, dunque, sapendo che oggi i cittadini chiedono alla città di essere il luogo della politica, lo spazio della partecipazione per eccellenza. La politica stessa in tale ambito, diviene forma "alta" di mediazione, capacità di sintesi fra le diverse pulsioni che animano la collettività. La mediazione, in tutti i suoi aspetti, diviene perciò strumento interdisciplinare che il governo della città ha come

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 160

risorsa utile alla partecipazione. Anche in tale direzione la sicurezza urbana svolge un ruolo fondamentale, essa assume, infatti, la mediazione come pratica, proprio perché utile a costruire quel tessuto urbano solidale senza il quale perde senso ogni azione tesa a costruire sicurezza. Assumere il principio della sicurezza urbana come principio trasversale al governo della città, è il primo passo utile per passare da una logica assistenziale a una di partecipazione, nella quale il bene sicurezza viene assunto come responsabilità sociale da parte delle istituzioni, delle imprese, delle associazioni, dei singoli cittadini. Costruire la sicurezza significa lavorare per la qualità della vita in città attraverso la condivisione, la responsabilizzazione, la partecipazione dei cittadini.
Attraverso le politiche della sicurezza urbana così definite si apre la possibilità di tentare la creazione di un circuito virtuoso tra i cittadini e le istituzioni che li rappresentano; scommettere sulle politiche di sicurezza urbana, sulla loro trasversalità, sulla loro capacità di costruire comunità, significa scommettere sulle città e sui cittadini che le abitano, si contribuisce alla costruzione di quella democrazia partecipativa che oggi appare come un obbiettivo centrale, una necessità inderogabile per le città moderne, una azione utile a riscrivere nuovi patti di cittadinanza e contribuire alla costruzione della democrazia globale.

Note

(1) Cfr.: Cap. III, par. 2.
(2) Più qualità della vita, rispetto dei diritti umani, miglior gestione del traffico, più parchi, alberi, spazi per bambini e perfino rifiuti urbani, programmi di reddito minimo per le persone più povere, l'acqua corrente in tutte le case e una popolazione col più alto tasso di scolarizzazione del Brasile. Il tutto in meno di sei anni, come certificato dall'ONU. "O bilancio partecipativo" è lo strumento che consente a tutti i cittadini di intervenire nella creazione delle politiche pubbliche e in tutte le decisioni del governo rilevanti per il futuro della città. Con un complesso sistema di votazioni, fissate lungo tutto l'arco dell'anno, i residenti delle 16 regioni in cui è stata divisa Porto Alegre secondo criteri di affinità politica e culturale della popolazione, si incontrano in assemblee pubblicizzate con largo anticipo via radio, fanzine e volantini. Scopo delle riunioni è discutere il bilancio cittadino dell'anno precedente presentato dal governo e scegliere se, nei 12 mesi successivi, si preferisce investire su politiche abitative, istruzione, assistenza sociale, salute, trasporto e circolazione, risanamento dei fondi, organizzazione della città. Contemporaneamente, in assemblee convocate su base tematica per le diverse aree di intervento, cittadini e governo stabili-

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 161

scono le direttrici per la politica settoriale. Ma la fase più importante dei lavori è nelle assemblee regionali e tematiche dove il governo presenta i grandi aggregati di spesa (personale, consumo, trasporti, ecc.) e le entrate preventive per l'anno a venire, invitando la popolazione a eleggere due rappresentanti cui delegare, insieme al governo, l'elaborazione del nuovo bilancio e il piano delle opere per l'anno successivo. Un compito difficile, effettuato analizzando tutte le richieste di opere e servizi presentate dalle regioni tramite la compilazione di appositi formulari, inseriti contemporaneamente in un database e usati per elaborare una prima matrice di bilancio. A valutarla, tra luglio e agosto, ci pensano la Giunta finanziaria e il governo della città che, monitorandone la compatibilità con le indicazioni espresse dai cittadini nelle varie regioni, stilano il bilancio definitivo approvato poi dai rappresentanti dei cittadini e dal governo. Quando non votano il bilancio partecipativo, i cittadini discutono il futuro di Porto Alegre sul portale cittadino www.portalegre.rs.gov.br che ha sezioni dedicate alla democrazia partecipata, all'educazione, al digital divide e un forum permanente sull'esclusione sociale.

(3) Pietro Scoppola, "Pensieri di Pace", in "La Nuova Ecologia", Anno XXIII, N° 4, Aprile 2003, p. 42.

(4) Di qui fino alla fine del paragrafo sono riassunti i contenuti del rapporto "Municipium – III rating delle città italiane", a cura del CENSIS-RUR sullo stato delle città italiane, presentato a Roma il 18 novembre 2004. Il rapporto è possibile scaricarlo direttamente dal sito www.rur.it.

(5) Municipio: parola di origine latina, Municipium, composta da Munia, obblighi respnsabilità, e Capere, prendere, assumersi. Nel diritto Romano indicava la città che si governava con leggi proprie ma i cui cittadini avevano doveri e diritti derivanti dalla cittadinanza romana.

(6) La questione dei trasporti e della mobilità è la criticità più alta che il rapporto del CENSIS segnala a carico delle città italiane.

(7) Censis-rur, Acri, Agenzia del Demanio, ANCI, CRUI, Cofservizi, Union camere e UPI, "Carta dei Municipi 2005", www.rur.it.

(8) Pino Battaglia, intervento alla conferenza della Camera dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, "Ruolo e responsabilità dei poteri locali di fronte al terrorismo", Lussemburgo 20-21 settembre 2002.

(9) "Ruolo e responsabilità dei poteri locali di fronte al terrorismo", cit. Dichiarazione finale firmata dai rappresentanti di 40 paesi europei di tutti gli schieramenti politici.

(10) Carlo Maria Martini, "Verso Gerusalemme", Feltrinelli, Milano, 2002, p. 22.

(11) Carlo Maria Martini, cit. p. 22; il riferimento dell'autore alla Grecia classica è in Aristotele, "Etica Nicomachea", libri VIII e IX.

(12) Cfr. Cap. II, par. 3.

(13) Non è un caso che il modello del privato sociale nasca proprio nelle città come strumento di erogazione dei servizi. Nel corso del 2004, a cura dell'assessorato alle periferie di Roma, è nata la "Città dell'altra economia", luogo di scambio commerciale di prodotti dell'economia alternativa e luogo di studio per nuove forme di economia solidale, in vista della creazione di un "Distretto di economia solidale". Nell'ambito di tale progetto, inoltre, il Consiglio Comunale di Roma ha approvato il "Regolamento sugli sponsor" che prevede una serie di requisiti "etici" per tutte quelle imprese che vogliono essere sponsor o partner dell'amministrazione. Cfr. www.reteromanacomsumocritico.org.

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 162

(14) Marcello Veneziani, "La sconfitta delle idee", Bari, Laterza, 2003, p. 18. È importante porre in rilievo il punto di vista di un intellettuale di destra come Marcello Veneziani. Per Veneziani la comunità è intesa come pulsione del suolo irrorata di memoria, che va dalla terra al cielo religioso. Comunità singole e molteplici di una nazione formano il popolo, sorta di cittadinanza collettiva fatta di appartenenza, ossia di nascita e miti tramandati. Ruolo speciale poi occupa la religione che è compito della destra tradurre in sentimento civile laicizzato, ma non agnostico. Infine lo Stato. Stato etico secolare, per Veneziani. Col primato gerarchico di una cittadinanza nazionale. Assimilazionista ed escludente rispetto agli immigrati. E non solo per motivi pratici, legati alle risorse e al territorio. Bensì per la necessità stessa di uno jus pubblicum che privilegia la natio contro la cosmopoli. Questo tipo di idea comunitaria Veneziani la pone in aperta opposizione al mondialismo globale, che da un lato eccita le appartenenze, e dall'altro le liquida, potenziando lo sradicamento individualistico e cosmopolita, frutto tipico, sempre secondo Veneziani, delle culture di sinistra e della vulgata marxista. Secondo noi questo schema, pur cogliendo qualcosa di vero, sostanzialmente non funziona, perché per un verso l'espansione dei diritti individuali – favorita dal globalismo – attiva politiche sociali di eguaglianza. e forme di solidarietà fraternitaria: dai movimenti, ai contesti locali, alla ripresa del sindacato e delle associazioni di volontariato. Per l'altro il comunitarismo – come insegna l'esperienza americana – è venato di individualismo, convive con esso, ed è animato da spinte redistributive all'eguaglianza, proprio in nome delle pari opportunità. In sostanza il comunitarismo non è estraneo né alla sinistra né all'individualismo, il quale, nella cornice comunitaria, diventa solidale ma non xenofobo. Senza dubbio esiste il fondamentalismo comunitario, presente nei fantasmi etnocentrici della Lega e nel suo immaginario stalino-fascista, popolato di ampolle e guerrieri celtici. Così come esiste l'integralismo di certe culture islamiche, che respingono la secolarizzazione capitalistica. Ma di contro esiste nel terzo mondo (e in occidente) anche un comunitarismo chiaramente di sinistra, come quello della gente del Chiapas, legatissima alle sue radici etniche e non etnofoba. Vista "da sinistra" la Comunità, pur affondando le radici nella propria tradizione e nei propri miti, li proietta verso il futuro, verso l'incontro e la contaminazione di una società aperta e includente sotto l'idea del diritto alla cittadinanza, diritto che obbliga alla condivisione sociale. Tutto questo però non toglie interesse all'analisi e allo sforzo di immaginazione di Veneziani. È infatti comunque importante sottolineare questo comune riconoscimento di un principio ritenuto sostanziale all'agire politico. Cfr. Bruno Gravagnuolo, "Esiste una cultura di destra", L'Unità on line.

(15) Ralf Dahrendorf, "Libertà attiva. sei lezioni su un mondo instabile", Bari, Laterza 2003, p. 35.

(16) Dizionario di Italiano Garzanti.

(17) Tuttavia, dal punto di vista storico e sociale, anche se il conflitto degenera in forme drammatiche e pericolose non significa necessariamente che non produca poi novità positive e crisi di crescita, la questione, anche in questo caso tutta politica, è far si che le stesse positività si producano in maniera pacifica.

(18) Cfr.: Cap. II parr. 2 e 3 e Cap. III par. 1.

(19) È, tra l'altro, lo slogan di Legambiente: "Pensare globalmente, agire localmente".

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 163

(20) Legge 18/10/2000 n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"
(21) Franco Cassano "Il Pensiero meridiano", Bari, Laterza, 1996, in: Leonardo Carocci, "Progetto Mediazione sociale" contributo al dibattito "Sicurezza e luoghi della città", Roma 19 giugno 2002, p. 3.
(22) Leonardo Carocci, "Progetto Mediazione Sociale", cit., p. 3.
(23) Agenda settino: nel linguaggio dei media, la costruzione di ciò che nella comunicazione di massa si ritiene sia rilevante o di pubblico interesse.
(24) Alessandro Dal Lago, "La tautologia della paura", in "Rassegna italiana di Sociologia", n° 1, gen-mar 1999, p. 7.
(25) ivi, p. 11.
(26) ivi, p. 19.
(27) Il seguente paragrafo riassume ed integra quanto in Emanuele Arielli, Giovanni Scotto, "Conflitti e mediazione", Bruno Mondadori, Milano, 2003, pp. 1-6.
(28) Eraclito, frammento 80 in: Emanuele Arielli, Giovanni Scotto, cit. p. 1
(29) Emanuele Arielli Giovanni Scotto, cit. p. 2. Curioso in tal senso il termine con cui i greci indicavano chi non partecipava alla vita politica pubblica: ιδιοτεσ: "idiota" che letteralmente significa "privato". Nel linguaggio odierno tale termine ha acquisito una connotazione negativa a indicare una persona priva di ragione, tale doveva apparire al cittadino dell'Atene classica chi fuggiva dalla partecipazione attiva ponendosi fuori dell'organismo sociale.
(30) Secondo Hegel la coscienza naturale, considerata come il momento in cui il soggetto sente l'oggetto come altro rispetto a sé, trova la sua più immediata espressione nella *certezza sensibile* (cioè nella sensazione), La sensazione si presenta come la conoscenza che un individuo particolare (un 'questi') ha di un oggetto altrettanto particolare (un 'questo'), definito nella concretezza del 'qui' e dell''ora'. Ma ad un superiore livello di consapevolezza il 'qui' e l"ora' appaiono essere applicabili a qualsiasi contenuto, La certezza sensibile perde così ogni autonoma valenza conoscitiva e si risolve nell'universalità formale del linguaggio. Si passa pertanto alla *percezione* , nella quale si intende cogliere la cosa nell'insieme delle qualità che la costituiscono. Ma anche in questo caso ci si trova di fronte ad una contraddizione, dal momento che si perviene così alla consapevolezza che l'unità non è intrinseca alla cosa, ma è la coscienza che '*si fa carico*' di essa, collegando e unificando le diverse proprietà della cosa. Il terzo momento della coscienza è l'*intelletto*, al quale l'oggetto appare come fenomeno, cioè come manifestazione di forze che agiscono secondo una legge determinata e in essa trovano la loro unità. Questa legge, però, non fa più parte del fenomeno sensibile, ma è un elemento soprasensibile che dipende dal soggetto. Il che vuol dire che l'oggetto della sensibilità viene ricondotto alla coscienza e risolto in essa. In altre parole, la coscienza si rende conto del fatto che ciò che essa opponeva a sé come oggetto non è qualcosa di diverso da se stessa. In questo modo essa diviene consapevole di sé (non essendo più solamente un oggetto contrapposto a un oggetto), diventa cioè una "autocoscienza". L'autocoscienza così realizzata è però un'autocoscienza individuale, che trova di fronte a sé una pluralità di altre autocoscienze con le quali entra in conflitto. Cfr. G.W. Friedrich Hegel, ed. it. "La fenomenologia dello spirito", Bompiani, Milano, 2000.
(31) Cfr. Ed. it. Georg Simmel, "Il conflitto della civiltà moderna", SE, Milano, 1999.

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 164

(32) Ciò rimanda al concetto di anomia e alla metafora del deserto come luogo opposto alla città, Cfr. Cap. I, par. 2.
(33) L'idea di disorganizzazione sociale si fonda su di un principio ecologico, nel senso che si ritiene che le patologie sociali non derivino tanto dagli individui ma siano attributi della zona socio-culturale nella quale essi vivono. Cfr. Dario Melossi, "Stato, controllo sociale, devianza", Bruno Mondadori, Milano 2002, pp. 130 e segg.
(34) Cfr. Lewis Coser, ed. it. "Le funzioni del conflitto sociale", Milano, Feltrinelli, 1967.
(35) Lewis Coser, voce *Conflitto,* in "Dizionario delle scienze sociali", Milano 1997, p. 112.
(36) Cfr. Max Weber, "Economia e società", Edizioni di Comunità, Milano, 1974.
(37) Rilevante in tal senso la tesi di Hanna Arendt che, recuperando questa intuizione di Weber, propone la teoria secondo cui lo stato totalitario, lontano dall'essere un apparato monolitico, fonda, al contrario, la sua forza sull'essere estremamente policentrico e duttile in modo da garantire la più assoluta discrezionalità. Cfr. ed. it. Hanna Arendt, "Le origini del totalitarismo", Einaudi, Torino, 2004.
(38) Interessante notare una singolare concordanza con alcune considerazioni di Antonio Gramsci, che, con il suo pensiero, ha arricchito l'analisi del conflitto di classe, inserendo l'elemento della cultura e degli atteggiamenti soggettivi. Per Gramsci i ceti dominanti elaborano una propria cultura, un sistema valori, e quindi una ideologia, utile a perpetuarne il dominio. Infatti la cultura dominante, proponendosi come paradigmatica, tende a esercitare una egemonia sul modo di pensare diffuso nella società ostacolando, di fatto, la formazione e l'espressione di una cultura "altra", oppositiva, espressione della classi dominate. Cfr. la raccolta di scritti Gramsciani: A. Gramsci, "Quaderni del carcere: materialismo storico, gli intellettuali, il Risorgimento, note sul Machiavelli, letteratura e vita nazionale, passato e presente", Editori Riuniti, Roma, 1996.
(39) Cfr. Ralph Dahrendorf, "Classe e conflitto di classe nella società industriale" Laterza, Bari, 1963. Sulla trasversalità dell'appartenenza e dei conflitti si rimanda anche a quanto nel Cap. I par. 3.
(40) Cfr. Niklas Luhmann, ed. it.: "Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale", Il Mulino, Bologna, 1999.
(41) Cfr. Kurt Lewin, ed. it.: "I conflitti sociali", Franco Angeli, Milano, 1992.
(42) Leonardo Carocci, "Progetto Mediazione sociale", cit. p. 4.
(43) Leonardo Carocci, "Progetto Mediazione sociale", cit. p. 4.
(44) L'etimo della parola rivela il significato letterale di "colui che sta in mezzo", dal latino *"mediare"*.
(45) Cfr. Maurizio Fiasco, "La sicurezza urbana", Il sole 24 Ore – Pirola, Milano, 2001.
(46) Rossella Selmini, a cura di, "La Sicurezza Urbana", il Mulino, Bologna, 2004, p.9.
(47) Rossella Selmini, "La Sicurezza Urbana", cit. p. 9.
(48) Rossella Selmini, "La Sicurezza Urbana", cit. p. 53.
(49) Le critiche al realismo criminologico di sinistra sono molte e riguardano in particolare una sua presunta inadeguatezza nel costruire una teoria criminologica realmente alternativa a quella dominante. L'enfasi sulle subculture e sulla marginalità, secondo molti critici, porterebbe infatti a sottovalutare le

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 165

conseguenze della criminalità economica e di quella di stato, con esiti politicamente conservatori. In ogni caso il dibattito è ancora aperto a testimonianza dell'importanza di questo indirizzo nell'ambito del confronto teorico. Cfr. Rossella Selmini, "La Sicurezza Urbana", cit., pp. 53-61.

(50) In effetti tale impostazione appare, per più versi, quella più di rilievo nell'ambito dei programmi europei di prevenzione e di lotta alla criminalità. In particolare in occasione di un incontro della Camera dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, la peculiarità europea di questo approccio si è evidenziato in maniera stridente nel confronto con gli amministratori locali nordamericani. Cfr. "Ruolo e responsabilità dei poteri locali di fronte al terrorismo", conferenza della Camera dei Poteri Locali e Regionali d'Europa Lussemburgo 20-21 settembre 2002, atti della conferenza.

(51) Leonardo Carocci, "Progetto mediazione Sociale", cit. p. 6.

(52) Ma allo stesso modo potremmo prendere in esame altri ambiti di "sicurezza": l'educazione alla legalità, i progetti legati al mondo giovanile e quelli sull'immigrazione, che per ragioni di spazio non vengono però trattati nel presente testo.

(53) Leonardo Carocci, "Progetto mediazione Sociale", cit., p. 9.

(54) Valerio Albanese Ruffo, Maurizio Bartolucci, "Carta della qualità sociale" Comune di Roma, assessorato alla programmazione e pianificazione del territorio, Roma, 2003, p. 6. Questo documento è parte integrante del nuovo piano regolatore della città che il Comune di Roma ha adottato nel 2004.

(55) Cfr. Leonardo Carocci, "Progetto Mediazione Sociale", cit., p. 14.

Bibliografia

Nella presente bibliografia sono riportati tutti i titoli consultati ai fini della stesura del presente lavoro, omettendo le leggi e i dizionari, le cui indicazioni sono nelle note specifiche.
Per gli autori stranieri è stata citata direttamente l'opera tradotta in Italiano ed effettivamente consultata.

AA.VV., "Spiazza…menti. La prevenzione delle dipendenze nei luoghi di lavoro come problema sociale", Comunità edizioni, Roma, 2004.

Albanese Ruffo Valerio, Bartolucci Maurizio, "Carta della qualità sociale" Comune di Roma, Assessorato alla programmazione e pianificazione del territorio, Roma, 2003.

Antolini Toni, *"Presenze giovanili e politiche di sicurezza urbana"*, documento di progetto, Roma, 2002.

Arendt Hanna, "Le origini del totalitarismo", Einaudi, Torino, 2004.

Arielli Emanuele, Scotto Giovanni, "Conflitti e mediazione", Bruno Mondadori, Milano, 2003.

Beck Ulrich, "La società del rischio. Verso una seconda modernità", Carocci, Roma, 2000.

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 166

Carocci Leonardo, *"La mediazione sociale a Roma"*, contributo al libro di Lucio Luison in corso di pubblicazione, Roma, 2003.

Carocci Leonardo, *"Progetto Mediazione Sociale"* contributo al dibattito "Sicurezza e luoghi della città", Roma 19 giugno 2002.

CENSIS-RUR, "Rapporto Municipium – III rating delle città italiane", CENSIS, Roma, 2004.

Comune di Roma, XII CCP, *"Per Una città Sicura, convegno sulle politiche della sicurezza urbana",* Roma, Sala della Protomoteca in Campidoglio, 11 novembre 2001, atti del convegno.

Coser Lewis, "Le funzioni del conflitto sociale", Feltrinelli, Milano, 1967.

CPLRE (Camera dei poteri locali e regionali d'Europa), *"Ruolo e responsabilità dei poteri locali di fronte al terrorismo"*, Lussemburgo 20-21 settembre 2002, atti della conferenza.

Crawford Adam, "The local governance of crime", Clarendon Press, Oxford, 1997.

Dahrendorf Ralph, "Classe e conflitto di classe nella società industriale", Laterza, Bari, 1963.

Dahrendorf Ralf, "Libertà attiva. sei lezioni su un mondo instabile", Laterza, Bari, 2003.

Dal Lago Alessandro, Quadrelli Emilio, "La città e le ombre. Crimini, criminali e cittadini", Feltrinelli, Milano, 2003.

Dal Lago Alessandro, *"La tautologia della paura"*, in "Rassegna italiana di Sociologia", n° 1, gen-mar 1999.

Galloni Nino, "Dopo lo sviluppo sostenibile. L'ambiente come obiettivo, la crescita come vincolo", Athenaum-Palomar, Bari, 2002.

Gramsci Antonio, "Quaderni del carcere: materialismo storico, gli intellettuali, il Risorgimento, note sul Machiavelli, letteratura e vita nazionale, passato e presente", Editori Riuniti, Roma, 1996.

Gravagnuolo Bruno, *"Esiste una cultura di destra?"*, L'Unità on line.

Fiasco Maurizio, "La sicurezza urbana", Il sole 24 ore-Pirola, Milano, 2001.

Hegel G.W. Friedrich, "La fenomenologia dello spirito", Bompiani, Milano, 2000.

Lewin Kurt, "I conflitti sociali", Franco Angeli, Milano, 1992.

parteprima-03 8-09-2006 14:55 Pagina 167

Luhmann Niklas, “Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale”, Il Mulino, Bologna, 1999.
Martini Carlo Maria, “Verso Gerusalemme”, Feltrinelli, Milano, 2002.
Melossi Dario, “Stato, controllo sociale, devianza”, Bruno Mondadori, Milano, 2002.
Moro Giovanni, Profumo Alessandro, “Plusvalori. La responsabilità sociale dell’impresa”, Baldini-Castoldi-Dalai, Firenze, 2003.
Scoppola Pietro, *“Pensieri di Pace”*, in “La Nuova Ecologia”, Anno XXIII, N° 4, Aprile 2003.
Selmini Rossella (a cura di), “La sicurezza urbana”, Il Mulino, Bologna, 2004.
Simmel Georg, “Il conflitto della civiltà moderna”, SE, Milano, 1999.
Veneziani Marcello, “La sconfitta delle idee”, Laterza, Bari, 2003.
Weber Max, “Economia e società”, Edizioni di Comunità, Milano, 1974.
Weber Max, “L’etica protestante e lo spirito del capitalismo”, Rizzoli, Milano, 1991.