

Massimo Pavarini

## La costruzione sociale della sicurezza a Bologna

---

*Un'analisi/diagnosi disincantata ed equilibrata del "problema" della sicurezza e della sua "percezione" a Bologna, che segnala come la città, negli ultimi due decenni, abbia ormai perso – senza troppe speranze di recuperarli a breve – i tratti stereotipati dell' "oasi tranquilla", trovandosi oggi di fronte, come la generalità dei centri urbani, una serie di 'emergenze' inedite, nella loro natura o nella loro portata – immigrazione, mercati illegali, violenza diffusa-, che si intrecciano in modo peculiare con alcuni tratti specifici della città e del suo "mito", quali la presenza di una grande università e in generale la capacità di attrazione esercitata nei confronti di particolari gruppi sociali. Epifenomeno e assieme parte non trascurabile del problema, la permanenza di latenti ed espliciti conflitti nell'uso degli spazi pubblici tra popolazioni diverse e con stili di vita confliggenti: una popolazione residente sempre più anziana da un lato, la presenza massiva di city users, la comunità di giovani studenti, la repentina crescita di popolazioni immigrate. Ciò che alimenta, da parte dei cittadini, la percezione sofferta di un disordine sociale che non sembra essere (né poter essere) pienamente "controllato", e dunque una domanda non troppo consapevole di "sicurezza/rassicurazione" rivolta all'amministrazione locale in tono sempre più pressante. Una domanda che, al di là dei riferimenti alla misura reale dei problemi, nasce dalla particolare declinazione che il "disagio della civiltà" ha assunto nella società contemporanea: nel momento in cui, e sempre più, siamo costretti a tematizzare la nostra società come società del rischio, perché la nostra capacità di "prevedere" le possibili conseguenze si è dilatata oltre la misura delle nostre capacità di "prevenire" quelle nocive, abbiamo cominciato a sentirci sempre più "insicuri". Ma anche una domanda cui è fallimentare rispondere con promesse impossibili da mantenere, e che opportunamente dovrebbe prendere atto delle sfaccettature della realtà problematica cittadina, e delle prospettive possibili di evoluzione dei problemi stessi. Il confronto con la realtà, in passato spesso oggetto di rimozione o di negazione, come primo compito per la costruzione di uno scenario di sicurezza "possibile", preconditione per la messa a punto di politiche locali realisticamente dotate di efficacia.*

---

### 1. Il "campo" su cui operare

#### 1. Alcuni dati di realtà'

Per quanto Bologna non goda – come altre città italiane ed emiliano-romagnole - di rilevazioni costanti e puntuali e di medio-lungo periodo sui tre grandi profili su cui può definirsi la "questione sicurezza" – vale a dire: tassi di criminalità-delinquenza, tassi di vittimizzazione e percezione sociale dell'insicurezza -, possediamo comunque informazioni da ricerche empiriche scientificamente valide sufficienti per tentare con relativo grado di attendibilità la descrizione del presente e per osare, correndo inevitabili ma controllabili rischi di predittività, alcune prognosi almeno per il futuro più prossimo, vale dire non oltre il termine del presente mandato politico-amministrativo.

Massimo Pavarini

La natura del presente rapporto\* mi esime dal citare, di volta in volta, le fonti statistiche e di ricerca, per altro sufficientemente conosciute dagli addetti ai lavori e di procedere quindi per estrema sintesi.

## **1.1. La criminalità**

### **“Alle spalle” una forte crescita**

A fare corso dagli inizi degli anni settanta del secolo scorso, Bologna – e in ciò non diversamente della maggior parte delle città italiane – ha registrato un significativo aumento dei reati denunciati (*indice di delittuosità*) sia contro il patrimonio che contro la persona. In particolare l'incremento della delittuosità ha conosciuto due impennate, esattamente a metà degli anni settanta e dalla metà degli anni ottanta fino ai primi anni novanta. Poi dalla metà degli anni novanta, per il seguente decennio, l'indice di delittuosità è rimasto sostanzialmente costante (intorno alle 40.000 denunce annue). Recentemente – primi di novembre 2005 – il Questore di Bologna ha dichiarato in più occasioni che nell'ultimo anno si sarebbe determinato un significativo decremento delle denunce. Non ho ragione per dubitare di ciò, ma in verità non ho altri elementi di valutazione che le sole dichiarazioni del Questore. In verità la ricerca vittimologica parrebbe contraddire questo dato ottimistico, registrando un incremento di 6 punti percentuali nel tasso di vittimizzazione tra i cittadini bolognesi nell'ultimo anno (rilevazione del 2005 sui dati della rilevazione del 2004).

### **“Nel presente” una situazione relativamente stabile**

Pur consapevoli che gli indici di delittuosità non sono in grado di registrare la criminalità reale e ciò in ragione del peso determinante della propensione denunciataria dei cittadini, possiamo però convenire che la variazione nella propensione denunciataria è nel breve-medio periodo relativamente stabile per cui è ragionevole assumere gli indici di delittuosità e la loro variazione nel tempo come sufficientemente rappresentativi dell'andamento della *criminalità reale* – cioè di quella *manifesta* più la c.d. *cifra oscura* - nella città di Bologna.

Dalle ultima rilevazione (2005) risulta che circa un bolognese su cinque è stato vittima negli ultimi 12 mesi di un qualche fatto di reato, quasi il doppio di quanto si è registrato tra i cittadini nel resto della provincia bolognese e sicuramente molto di più (anche se non lo possiamo affermare con riferimento al 2005) rispetto al resto dei cittadini emiliano-romagnoli. Quindi, assai indicativamente e sommariamente, i reati di cui sono vittime annualmente i cittadini bolognesi (i soli residenti e non i *city users*) dovrebbe aggirarsi sulle 70.000/80.000 unità; cifra sufficientemente congruente all'ammontare delle denunce (40.000) e che stime-

---

\* Rapporto elaborato per conto del Comune di Bologna, dicembre 2005, di cui il presente articolo costituisce la prima e seconda parte.

rebbe pertanto la *propensione denunciataria* dei nostri concittadini intorno al 60%. Ovviamente, inutile forse precisarlo, questi cifre indicative, ma realistiche, riguardano solo i c.d. “delitti con vittima” e quelli in cui le vittime percepiscono di essere tali (e quindi, da un punto di vista criminologico, una contenuta minoranza tra tutti i fatti penalmente rilevanti).

### ***Alcune specificità criminali***

Per quanto non sia possibile confrontare i tassi ponderati di delittuosità e di criminalità presunta nel suo insieme nelle diverse città italiane, per alcuni reati tra i più significativi possiamo confrontare Bologna rispetto ad altri centri metropolitani. Oggi Bologna registra un tasso particolarmente elevato di lesioni dolose denunciate; si colloca ancora tra le primissime città d'Italia per i borseggi; vede invece in forte decremento gli indici degli scippi, ma in questo seguendo un andamento decrescente a livello nazionale; registra, poi, una crescita sensibile nei furti nei negozi, incremento peraltro registrabile in quasi tutte le città di dimensioni comparabile a Bologna; dal 1990 segna un *trend* calante nei furti in appartamento; in decisa diminuzione poi i furti di autovettura e furti su autoveicoli; le rapine contro banche ed uffici postali si mantengono comparativamente alte a Bologna rispetto alle altre città italiane anche se negli ultimi anni in lieve contenimento. Bologna, poi, è una città in cui è particolarmente elevato il consumo e quindi lo spaccio di droghe illegali, ma essendo lo spaccio un “delitto senza vittime” e quindi ovviamente non denunciato, possiamo indurre la forte presenza di una criminalità connessa al mercato delle droghe vuoi dall'indice dei fermi, arresti, condanne di spacciatori e sequestri di droga operati dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, vuoi dal numero dei tossicodipendenti problematici presi in carico dei servizi, tutti indici che segnano Bologna come una città assai problematica sotto questo profilo.

### ***La criminalità organizzata non controlla il territorio, ma (forse) fa buoni e “leciti” affari***

Se le informazioni attendibili che concernono la criminalità comune, predatoria e di strada sono ancora relativamente “deboli” per consentire di dettagliare con maggiore accuratezza la questione della sicurezza “oggettiva” a Bologna, per quanto concerne la criminalità organizzata e/o la criminalità dei potenti e le connessioni tra queste a Bologna, le nostre conoscenze sono ancora più lacunose, al punto di potere scientificamente dire ben poco. Parrebbe – ma uso il condizionale – doversi escludere la presenza di organizzazioni criminali “forti” in grado di controllare il territorio, mentre è ragionevole sospettare l'attenzione della criminalità organizzata su Bologna come luogo di investimenti di capitali illeciti, nonché la collisione di questa con alcune forme di economia “grigia” autoctona. Ma appunto: sospetti, pochi dei quali hanno trovato, per ora, una conferma giudiziaria. Ciò ovviamente non esclude aprioristicamente che Bologna sia sot-

*Massimo Pavarini*

to questo profilo effettivamente non problematica, ma certo così, a tutt'oggi, ancora appare.

## ***1.2. La percezione e le reazioni dei cittadini***

### ***Bologna non è (più) un'oasi tranquilla***

Sotto il profilo, quindi, della criminalità – almeno per quel poco e tanto che possiamo dedurre dalle fonti statistiche – Bologna ha subito nell'ultimo ventennio un significativo processo trasformativo, in parte analogo a quanto occorso nelle altre città del Nord, tale da renderla ben diversa dal rassicurante quanto diffuso stereotipo che la vorrebbe “un'oasi tranquilla”. Ovviamente non è e né potrebbe presumere di essere un'eccezione. Di più: sotto alcuni profili criminologicamente significativi, Bologna è progressivamente diventata e tuttora è una città problematica. Non certo tra le più problematiche d'Italia, ma sicuramente con seri problemi.

### ***Città “postmoderna” e “edonistica”***

Ma la questione della sicurezza a Bologna non può essere a pieno intesa solo con riferimento ai problemi criminali in senso proprio, che peraltro – come abbiamo visto – sono presenti.

Bologna è una città che soffre in modo particolarmente accentuato di livelli significativi di degrado sociale e di presenza massiva di condotte devianti, sia pure non sempre né necessariamente criminali. E oggi la scienza criminologica più avveduta sa bene che la questione securitaria non è circoscrivibile solo e unicamente alle definizioni legali di criminalità.

In particolare Bologna soffre di latenti ed espliciti conflitti nell'uso degli spazi pubblici tra popolazioni diverse e con stili di vita confliggenti: una popolazione residente sempre più anziana da un lato, la presenza massiva di *city users*, la comunità di giovani studenti, la repentina crescita di popolazioni immigrate, ecc. Ovviamente tutto questo non ha un gran che a che vedere con la questione della sicurezza dalla criminalità a Bologna, ma non del tutto: la forte presenza di giovani universitari, ad esempio, dota certo di una vitale risorsa – economica e culturale - la città, ma nel contempo la caratterizza per la presenza di un universo sociale che in quanto giovane ha una propensione alle condotte devianti particolarmente spiccata; e lo stesso sembra potersi dire per gli immigrati, soprattutto se irregolari. Ma anche quando volessimo trascurare le ricadute possibili sul rischio criminale vero e proprio, la dimensione economica, storica, culturale e sociale di Bologna la rende assai diversa da altre città italiane di comparabili dimensioni.

La sua specificità sta proprio nella sua particolare vocazione “edonistica”, tale forse da farne uno dei pochi esempi di città postmoderna nel nostro Paese. Città ricca, ma storicamente non segnata dall'egemonia e dalla disciplina della “grande fabbrica”, è da lungo tempo conosciuta come città accogliente,

accattivante, vivace, conviviale, “godereccia”, nottambula, capace di offrire opportunità ampie di “fruizione” anche se non soprattutto a chi la consuma occasionalmente.

Bologna, che non è mai stata e ancora non è meta significativa del turismo di massa, ha nonostante ciò un numero di esercizi pubblici orientati allo svago, all'intrattenimento soprattutto notturno, di dimensioni ragguardevoli. Non stupisce, così, che in regime di regolamentazione della prostituzione (dalla seconda metà dell'Ottocento fino alla seconda metà del secolo scorso), Bologna contasse il numero di postriboli “legali” più alto d'Italia. E tuttora Bologna conosce un mercato della prostituzione di strada tra i più fiorenti, comparabile ad esempio a quello di Rimini durante la stagione estiva, quando appunto la città romagnola è fruita giornalmente da più di un milione di “spensierati” vacanzieri. Se Bologna ha da lungo tempo goduto e meritatamente ancora gode della fama di città “ospitale”, oggi – in ragione dei processi di “tribalizzazione sociale” e di corrispondente forte caduta delle “virtù civiche” che segnano tutte le realtà metropolitane – più di altre città italiane soffre di livelli di conflitto e di degrado.

Tutto ciò è, a mio avviso, un dato di fatto, per dirla sociologicamente. Un dato di fatto che ha una sua specificità e che si relaziona significativamente anche con i sentimenti sociali di insicurezza dei bolognesi in gran parte alimentati dai fenomeni di degrado e di “inciviltà”.

### ***I bolognesi mettono al primo posto delle loro preoccupazioni l'insicurezza***

La percezione sociale di insicurezza a Bologna è stata oggetto di monitoraggio, costante e uniforme nel rilevamento, negli ultimi sei anni. Un arco sufficiente di tempo da consentire di fornire alcune valutazioni scientificamente “fondate”.

La preoccupazione dei bolognesi per la criminalità è sempre risultata in testa – e di parecchi punti percentuali - ad ogni altra apprensione. Ha conosciuto una significativa flessione nel biennio 2002-2003, per poi nuovamente crescere nel biennio successivo, distanziandosi però sempre di 5 punti percentuali in più rispetto agli abitanti del resto della Provincia. Per quanto l'ultimo rilevamento qui considerato (2005) sia avvenuto immediatamente a ridosso dell'allarme sociale determinato dallo stupro occorso nel parco di Villa Spada – per cui è ragionevole attribuire a questa coincidenza temporale una qualche significativa ripercussione sul panico sociale cittadino – nella sostanza, pur leggendo in modo estremamente prudente i dati di tale sondaggio, è possibile convenire su alcuni profili di fondo.

### ***Preoccupazione per la situazione economica-sociale e preoccupazione securitaria rendono i cittadini “depressi”***

A Bologna, l'allarme securitario da criminalità è particolarmente elevato e

*Massimo Pavarini*

mostra un andamento “sincronico” con la preoccupazione ed insicurezza per la situazione economico-sociale, sia a livello nazionale che a livello locale.

Come felicemente si esprime Fausto Anderlini, coordinatore da alcuni anni del rilevamento demoscopico sul “Problema della sicurezza nella percezione dei cittadini in Provincia di Bologna”,

gran parte della popolazione sembra progressivamente precipitata in un cono d’ombra di carattere depressivo (...) che tende a proiettarsi nel contesto locale come diffusa sensazione di un ridimensionamento della qualità della vita.

Preoccupazione per la situazione economica-sociale e preoccupazione securitaria tendono quindi reciprocamente ad alimentarsi, determinando un sentimento pessimista verso il futuro, che sembra sempre più incerto. Questa relazione è ovunque registrabile, ma probabilmente è più stingente in una popolazione come quella bolognese, da tempo educata (e meritatamente anche orgogliosa) tanto dei livelli raggiunti nelle politiche di *welfare*, quanto dell’elevata qualità della vita “sotto le Due Torri”.

Secondo la relazione ISTAT del novembre del 2005 Bologna è ancora la città “dove si vive meglio” in Italia, e non solo primeggia in quasi tutti gli indici che vengono assunti per definire la qualità di vita di una comunità (significativamente con la sola eccezione per alcune forme di degrado urbano e di criminalità), ma soprattutto è particolarmente ricca di “capitale sociale”, come i livelli di partecipazione sociale, l’impegno nel volontariato e nella cooperazione.

In altri termini le aspettative della popolazione bolognese sono nel senso di un’attenzione particolarmente avvertita (più avvertita che altrove) per tutto quanto può confermare o smentire una “tenuta” dell’eccellenza raggiunta. E per quanto, comparativamente, Bologna ancora primeggi, i bolognesi si avvedono, da molti e diversi segni, che le cose stanno peggiorando. E onestamente non si può dire che intendano male. Alcune cose stanno effettivamente peggiorando.

### ***Sindrome invasiva e panico identitario di fronte ai processi immigratori***

Il sentimento di insicurezza dei bolognesi sembra quindi non tanto relazionato con il rischio effettivo di vittimizzazione (che pure è significativo, ma non allarmante), quanto piuttosto con la percezione sofferta di un disordine sociale che non sembra essere (né poter essere) pienamente “controllato”. Che Bologna sia anche segnata da un disordine sociale crescente è indubbio, ma altrettanto e di più lo sono la maggior parte delle città italiane; non tanto è quindi il disordine il sé, quanto la percezione che questo non venga “governato” e soprattutto che il tradizionale sistema del *welfare*, a Bologna ancora particolarmente sviluppato nonostante la crisi, non sia più in grado di governarlo. Il sistema del *welfare*, lo sappiamo, si fonda nelle capacità di inclusione sociale dei soggetti marginalizzati e pertanto portatori di disagio e conflitto. La crisi del sistema di *welfare* - rende sempre più e ai più evidente che “la coperta si è fatta troppo corta”

per coprire tutti. Questa sofferta consapevolezza in parte alimenta una sorta di “sindrome invasiva” che può anche tradursi in vero e proprio “panico identitario” nei confronti dei “nuovi” poveri, cioè gli immigrati.

### ***Insofferenza ed indignazione***

Ma, appunto, non soltanto gli immigrati. La dimensione “postmoderna” di Bologna – cioè di una città che risponde anche e soprattutto a criteri “estetici” oltre che “funzionali” - attrae più di altre città chi vuole “consumarla” edonisticamente. A Bologna si viene tutto l'anno – soprattutto se giovani - anche per divertirsi. E' la città dei grandi concerti di musica giovanile popolare, dei *raves*, del *motor show*.

Questa forza attrattiva inevitabilmente chiama a Bologna anche universi giovanili radicali negli stili di vita (vedi punkabbestia), ovvero fortemente segnati da percorsi di dipendenza e di sofferenza psichica. Nei confronti di queste minoranze giovanili - sovente più fastidiose che effettivamente pericolose – la collettività dei residenti manifesta sentimenti di insofferenza perché, a volte, non intende giustificabile una risposta di assistenza (queste minoranze infatti non si offrono sempre come portatrici di bisogni “meritevoli di compassione”) e altre volte, l'assenza delle tradizionali virtù civiche, come l'educazione, da parte di queste soggettività giovanili, mobili, vaganti, dedite all'accattonaggio e al bivacco nella pubblica via è fonte essa stessa del prodursi e radicarsi di sentimenti di indignazione.

### ***1.3. Controllo del territorio e legalità***

#### ***La domanda di sicurezza chiede più “controllo del territorio”***

Insofferenza, indignazione, panico invasivo e identitario finiscono per comporsi in una miscela che esalta il sentimento di progressiva estraneità dei residenti bolognesi rispetto al loro territorio. L'elevata domanda di sicurezza dei bolognesi solo in parte quindi origina dal pericolo di vittimizzazione.

Che così sia, è confermato dalla circostanza che la domanda di tipo più squisitamente repressivo (come, ad esempio, più severità nelle pene detentive se non esplicito favore all'introduzione della pena di morte) tende progressivamente nel tempo a scemare tra la popolazione bolognese, anche all'interno di quel nucleo resistente (circa il 30%) che ideologicamente si attesta sulle posizioni di c.d. “*law and order*”.

La domanda di sicurezza dei bolognesi non invoca più repressione, ma più “controllo del territorio”. Non si offre quindi ancora come una domanda rigida, cioè socialmente costruita come “forcaiola”, ma aperta all'azione delle agenzie proattive. E' questa una circostanza di estremo interesse, perché consente un ampio spazio di azione alle politiche del governo locale. Certo è che ove questo bisogno di maggiore controllo sociale non fosse in grado di mostrarsi efficace nel tempo, è plausibile paventare il rischio di una deriva securitaria “rigida” e “intransigente”,

*Massimo Pavarini*

cioè ideologicamente costruita in favore di risposte prevalentemente reattive. Peraltro come è sovente e da tempo occorso in altri contesti nazionali.

### ***Legalità e bisogno di riconferma (pedagogica) delle “regole del gioco”***

Una conferma ulteriore di quanto sopra argomentato ci è offerta dal consenso che hanno incontrato le posizioni del Sindaco di Bologna in tema di “legalità”. Un consenso che supera mediamente il 90% dei cittadini indica qualche cosa che non si spiega nei termini tradizionali di una “crociata morale contro il crimine”, sul modello Giuliani. In favore delle posizioni espresse dal Primo Cittadino di Bologna, si sono schierati tanto coloro che sono portatori di una cultura “repressiva” (30%), quanto coloro che esprimono chiaramente una cultura “solidarista” (40% circa). Chi si è dichiarato poco o per niente d'accordo è solo una minoranza assolutamente trascurabile di bolognesi. La maggioranza dei favorevoli certo include, ma non si esaurisce in quella “silenziosa”, tradizionale riferimento di ogni campagna di “legge e ordine”. Va ben oltre, e di molto. Le posizioni del Sindaco hanno quindi dato soddisfazione ad un bisogno diffuso, trasversale agli schieramenti politici, che definirei di riconferma pedagogica di normatività, espressione che indica la capacità di rassicurazione simbolica della imprescindibile e coerente vigenza di regole comuni.

Certamente non ci si può illudere che questo consenso sorregga sempre e comunque l'azione di governo del Comune nelle politiche di sicurezza. Nel concreto delle singole azioni, le diverse “visioni del mondo” dei bolognesi si faranno diversamente sentire. Questo capitale di fiducia è stato guadagnato infatti più sul punto “di metodo” che non “di merito”. Per questo definisco “pedagogica” la discussione aperta dal Sindaco: essa ha convito l'opinione pubblica che il “controllo del territorio” deve passare anche, sia pure non esclusivamente, attraverso l'affermazione delle regole che “democraticamente ci siamo dati”.

### ***2.. Che cosa possiamo “realisticamente” attenderci a breve e medio termine***

Predire, comporta correre dei rischi. Eppure è un esercizio a cui non possiamo mai sottrarci, sia nella vita privata che in quella pubblica. Se la sicurezza fosse un bene chiaramente definibile come un “nuovo” diritto sociale, potremmo e dovremmo fare previsioni su come affrontare il futuro, sapendo di correre errori contenuti. Purtroppo la sicurezza non è tale; essa piuttosto è l'effetto del grado di soddisfazione/insoddisfazione nel dare soluzione all'insieme degli altri, di tutti gli altri, problemi. Le variabili sono pertanto troppe per potere essere tenute sotto controllo, e anche se mai lo fossero l'alea complessiva nella sforzo predittivo sarebbe elevato alla potenza di tutte le possibili incer-

tezze che a diverso livello segnano tutti i problemi nel governo di una città. Ma la difficoltà dell'impresa sta anche in altro e di più specifico. La maggiore parte delle situazioni che si offrono come problematiche nel governo del bene pubblico della sicurezza in una qualsiasi città hanno origine da cause che sono prevalentemente al di fuori delle possibilità di governo delle città stesse, e sovente degli stessi Stati nazionali. La sicurezza è infatti una questione connessa fortemente ai processi di globalizzazione. Se domani, per un qualsiasi accidente politico-economico, si aprisse il fronte di un processo migratorio verso l'Italia dalla Mongolia, anche Bologna dovrebbe relazionarsi con gli effetti di una presenza "nuova", appunto i mongoli, senza potere in alcun modo impedire "a monte" che "...i loro cavalli si abbeverino alla fontana del Nettuno". Sarebbe costretta a farsi carico "a valle" anche di questa nuova situazione problematica.

Pertanto non mi voglio avventurare in un'impresa che avrebbe la stessa scientificità di "scrutare la sfera di cristallo". Assai più modestamente, voglio qui di seguito indicare alcune e solo alcune situazioni già sufficientemente "mature" per potere conoscere una eventuale (ma assolutamente non necessaria) "permanenza" ovvero una nuova "collocazione" in tempi medio-brevi sotto il cono di luce di un'emergenza securitaria a Bologna.

## ***2.1. Le vecchie questioni di cui non ci liberemo:***

### ***I conflitti nell'uso dello spazio pubblico***

La "vocazione edonistica" di Bologna continuerà nel tempo e forse ulteriormente si accentuerà. Gli inevitabili conflitti tra residenti (attraverso la loro espressione "pubblica" in comitati), il settore commerciale interessato al mercato dell'intrattenimento e le masse giovanili, saranno ancora nell'agenda delle preoccupazioni dell'Amministrazione della nostra città.

Ma – sempre che le cose non dovessero precipitare verso il peggio – a livello di indicazione di metodo, questa Amministrazione ha indicato una prospettiva di governo che mi sembra realistica e nel tempo anche efficace. Progressivo riequilibrio in alcune zone altamente problematiche (leggi: Piazza Verdi e Pratello) dell'offerta commerciale; azione sinergica di plurime agenzie al fine di riqualificare questi medesimi spazi in favore di un "uso" diverso e orientato ad un *target* distinto; dislocazione progressiva e "negoziata" in altre parti del territorio urbano di un'offerta di intrattenimento giovanile; mantenimento permanente di tavoli di ascolto e confronto con i diversi attori sociali coinvolti nel conflitto; affermazione progressiva di regole minime di "civiltà", attraverso anche l'azione integrata con le forze di polizia.

Tra i conflitti nell'uso dello spazio pubblico possiamo anche includere la questione delle occupazioni abusive tanto di edifici pubblici che di suolo pubblico.

E' improbabile che questa problematicità sia destinata nel prossimo futuro a risolversi definitivamente. La scelta operata dalla presente Amministrazione di provvedere gradualmente agli "sgomberi" e procedere poi alla ri-destinazione

*Massimo Pavarini*

degli immobili e dei luoghi ad altre funzioni può essere efficace nella “bonifica” di alcuni spazi, ma nei tempi medio-brevi non può impedire una diversa allocazione territoriale delle occupazioni abusive. Con ciò non voglio dire che “la freccia non raggiungerà mai il tallone d'Achille”, ma più semplicemente che la politica degli sgomberi deve essere anche accompagnata da un'azione tempestiva e sovente defaticante di controllo sociale del territorio comunale volta ad impedire che le occupazioni abusive si “radichino”, cronicizzandosi nel tempo.

Alcune municipalità della stessa regione Emilia-Romagna si sono effettivamente mosse in questa direzione, riuscendo, sia pure non completamente, a risolvere lo stato di criticità. Si deve però osservare che sovente si è trattato di città più piccole e quindi più facilmente controllabili e soprattutto che questa azione incisiva ha parzialmente “liberato” alcuni comuni, penalizzando maggiormente altri limitrofi. Una diversa strategia, percorsa da altri comuni, di provvedere agli sgomberi in maniera concordata con gli occupanti, offrendo quindi a questi altre soluzioni abitative per quanto precarie, purtroppo trova un limite “finanziario” difficilmente superabile stante che la domanda abitativa non è in alcun modo controllabile.

### ***Tossicodipendenza e condotte illegali connesse all'uso e al mercato delle droghe***

Un conto è la problematicità della droga per gli assuntori e un conto sono le ricadute a livello di condotte criminali ed illegali in relazione all'esistenza di un ampio mercato di droghe illegali a Bologna. Del primo aspetto non voglio interessarmi, essendo di pertinenza del sistema socio-sanitario in senso proprio. Del secondo profilo si può ragionevolmente prevedere questo: il mercato delle droghe illegali è destinato a crescere, ma soprattutto a cambiare in ragione dei nuovi stili di vita dei consumatori.

Già sappiamo il sensibile decremento dei consumatori di eroina che probabilmente proseguirà a fronte dell'espandersi della domanda di cocaina e di altre numerose droghe sintetiche e soprattutto dal radicarsi di una consistente domanda di sostanze stupefacenti da parte di poliassuntori. Dal punto di vista di eventuali condotte criminali connesse al consumo di droghe è ragionevole attendersi, da un lato, un consistente ridimensionamento, stante una sensibile contrazione nei prezzi delle nuove droghe (quelle sintetiche, in particolare, ma la stessa marijuana) e dall'uso sempre più invalso di un consumo “prudente” sia pure sempre più di massa (prevalentemente i fine settimana, in discoteca); dall'altro lato, il rischio già avvertito negli ultimissimi tempi del diffondersi di droghe come il crack oltre alla stessa cocaina, sostanze pericolose non solo per l'elevato tossicità e addittività, ma anche perché sovente determinano nell'assuntore stati euforici di vera e propria dissociazione delirante. Quindi, probabilmente, sempre meno tossicodipendenti “costretti” a delinquere per procurarsi il denaro necessario per “il buco”, mentre sempre più giovani “schizzati” che possono commettere delitti anche violenti in uno stato di incontrollata esaltazione. Comunque l'offerta di droghe illecite, già particolarmente vasta a Bologna in ragione di una domanda assai sostenuta,

è destinata ragionevolmente a crescere. Sappiamo che l'azione di repressione dell'offerta di droghe a Bologna, come ovunque, non confida più, in ragione delle dimensioni di massa del mercato, di contrastarla con una qualche efficacia, quanto piuttosto di "governare" il mercato delle droghe in una logica di dislocazione territoriale.

Per Bologna la situazione è particolarmente complessa: il mercato della droga è più diffuso territorialmente di quanto la collettività normalmente ritenga. Si spaccia droga ventiquattro ore su ventiquattro non solo di fronte alla stazione ferroviaria, in Piazza XX settembre e nella zona universitaria. Non c'è quartiere della città che non soffra di alcune strade o parchi frequentati assiduamente da spacciatori e consumatori. L'azione delle forze di polizia può prevalentemente "spostare" in altri spazi urbani il mercato, con un saldo finale però quasi irrilevante sulle dimensioni del fenomeno stesso. Ma, contrariamente a quanto dai più si ritiene, l'azione volta ad una diversa dislocazione del fenomeno, è una strategia comunque utile nel governo del bene pubblico della sicurezza. Ci sono infatti ottime ragioni per ritenere che una sensibile contrazione dello spaccio in Piazza Verdi possa essere un obiettivo virtuoso, anche se ciò dovesse essere accompagnato da un incremento del medesimo in altre zone della città.

### ***Il mercato del sesso mercenario***

Per quanto si debba ripetere come l'esercizio della prostituzione in sé nonché il consumo di prestazioni sessuali mercenarie sia penalmente "irrillevante", è di palmare evidenza che oggi il mercato della prostituzione sia sempre più egemonizzato da pratiche criminali. E' vero, la prostituzione di strada in prevalenza, ma non solo, è oggi governata da organizzazioni criminali (ovviamente non necessariamente di tipo mafioso) e vede una presenza notevolissima di prostitute "straniere" di cui una consistente parte pesantemente sfruttata se non ridotta in stato di vera e propria schiavitù. Di tutto questo, la maggior parte dei cittadini – di cui una consistente parte fruitori del mercato stesso – non sembra preoccuparsi un granché, anche se è intollerabile per un'Amministrazione dovere accettare nel proprio territorio la violazione dei più elementari diritti umani per un universo debole di alcune centinaia di donne.

A Bologna, come altrove, ci si allarma per il fenomeno della prostituzione solo ed unicamente in relazione al possibile degrado che quella "di strada" a volte determina. Ma sotto questo profilo, le cose stanno rapidamente cambiando. Sempre meno lucciole lungo i viali di circonvallazione, sempre più in zone periferiche e poco abitate e soprattutto sempre più "al chiuso", in appartamento. E soprattutto sempre più minorenni, nonché la comparsa significativa di minori maschi. Parrebbe, quindi, che a Bologna, come già da tempo determinatosi in altre città europee, anche le forme di prostituzione debole tendano a farsi più "discrete" anche se sovente questo processo espone ancora di più chi si prostituisce al ricatto e al dominio di chi organizza il mercato stesso.

L'azione di polizia nei confronti della prostituzione si limita quasi esclusivamente

Massimo Pavarini

al controllo delle prostitute, soprattutto in quanto immigrate irregolari o clandestine. Si provvede quindi con provvedimenti di espulsione, ma che evidentemente hanno ben scarsa efficacia sul mercato se è vero che i prezzi delle prestazioni sessuali mercenarie sono al loro minimo storico, segno evidente che la l'offerta continua ad essere sempre più sostenuta.

Le politiche agite dal volontariato e anche supportate dal Comune stesso volte a favorire l'uscita dalla prostituzione avvalendosi della normativa che consente la concessione del permesso di soggiorno per chi – irregolare – dichiara di volersi “emancipare” dalla schiavitù della prostituzione coatta, sono tanto apprezzabili eticamente, quanto scarsamente efficaci, vuoi per scarsità di mezzi, vuoi anche perché quanto può essere realisticamente offerto come alternativa di vita alle giovani immigrate che si prostituiscono è onestamente assai poco appetibile: per quanto anche pesantemente sfruttata (e oggi forse sempre meno, da un punto di vista economico), una prostituta di strada può ragionevolmente contare su un reddito di molte volte superiore a quello che potrebbe mai conseguire come “badante”, domestica o operaia. E' quindi ragionevole attendersi non tanto una riduzione del fenomeno della prostituzione in generale e di quella coatta in particolare (al contrario sono portato a pensare ad un'ulteriore loro espansione), quanto la progressiva emergenza di modalità meno “offensive” nelle modalità di esercizio.

### ***I rischi di vittimizzazione e l'andamento della criminalità “reale”***

Una volta era diffusa e condivisa nella letteratura criminologica internazionale l'idea che l'andamento della criminalità reale conoscesse un andamento relativamente “lento” e graduale nel tempo. Certo cresceva o diminuiva, ma con andamento non repentino nel periodo medio-breve. Dopo quanto occorso ad esempio anche a Bologna dalla metà degli anni ottanta fino ai primi anni novanta del secolo scorso in cui il tasso di delittuosità è aumentato di ben tre volte (passando da 15.000 denunce a più di 45.000), sarei più prudente nell'avanzare previsioni a questo proposito. Solo a posteriori, sono state elaborate alcune ipotesi esplicative del perché del comparire di alcune situazioni imprevedibili ed eccezionali nei tassi di criminalità e delittuosità. Per la decade sopra indicata, molti hanno trovato una possibile giustificazione nel diffondersi della droga e soprattutto nella *drug war* di quegli anni. Ipotesi che appare ragionevole, nulla di più. Comunque nel lungo periodo, e questo è un dato incontrovertibile ovunque, la criminalità è aumentata nel suo totale, anche se al proprio interno si è fortemente differenziata, per cui alcuni reati sono di molto cresciuti, ma altri sono e anche di molto diminuiti. La tendenza poi ad una progressiva diminuzione dei reati contro la persona e una crescita prepotente dei reati contro il patrimonio, sempre nel lungo periodo, è costante quasi ovunque, per cui è plausibile che questo *trend* divaricante si confermi anche nel futuro. Ma tutto ciò ci dice ben poco: se nei prossimi anni Bologna dovrà confrontarsi con qualche emergenza criminale è al di fuori di ogni ragionevole previsione. In una spiegazione eziologica multifattoriale del fenomeno criminale, la sola cosa su cui possiamo riflettere, fin da ora, concerne appunto la variazione

quantitativa e qualitativa di alcuni (e solo alcuni) fattori che sappiamo interagire (ma non sempre sappiamo di quanto) con l'andamento della criminalità. Per quanto concerne i "nuovi" fattori di criticità rimando al punto seguente. Qui mi limito a quelli già presenti:

1. La crisi economica, con i suoi inevitabili processi di marginalizzazione sociale, sembra che segnerà Bologna anche nel prossimo futuro. Difficile sperare in una repentina inversione di tendenza.
2. Tutto lascia supporre che i processi di immigrazione saranno ancora di notevoli proporzioni e soprattutto non saranno governati, per cui l'area dell'immigrazione irregolare sembra non sia destinata nell'immediato futuro a diminuire.
3. La cultura di prevenzione dei bolognesi che si esprime attraverso l'adozione di "comportamenti di evitamento" risulta a tutt'ora assai scarsa. Per quanto i bolognesi si dicano seriamente preoccupati dal diffondersi della criminalità, essi non sono diventati in eguale misura più prudenti.
4. L'azione di prevenzione e contrasto della criminalità da parte delle forze di polizia è ancora radicalmente ancorata al vecchio paradigma del *law enforcement* – cioè: "fare rispettare la legge sempre ed ovunque" - certamente apprezzabile e di cui condivido anche la nobiltà d'intento, ma che alla fine non fa i conti con la scarsità "ontologica" delle risorse preventive e repressive effettivamente agibili in un contesto di crescente illegalità di massa. La conseguenza inevitabile di ciò è la ridotta capacità di controllo del territorio da parte delle forze di polizia e questa deficienza si palesa anche a Bologna, nonostante gli innegabili e apprezzabili sforzi in questi ultimi tempi palesati ad esempio nella firma del protocollo di sicurezza con l'Amministrazione comunale e nella messa in campo del "poliziotto di prossimità".
5. D'altra parte, la capacità delle reti dei servizi sociali del Comune stesso di farsi carico a livello preventivo dei nuovi e crescenti disagi è fortemente condizionata dalla riduzione pesante del bilancio comunale.
6. Le tradizionali e a Bologna particolarmente presenti e forti "agenzie di controllo sociale informale" – partiti, sindacati, parrocchie, circoli sociali, associazioni di volontariato, ecc. - da tempo manifestano chiari segni di crisi sul fronte del controllo del territorio, in particolare nell'azione di disciplinamento delle nuove tipologie trasgressive. Certo a Bologna le "reti sociali" e il "capitale sociale" sono più diffusi e più forti che altrove, ma comunque e inevitabilmente attraversati da processi evolutivi tali da non potere confidare in una loro inossidabile "tenuta" di fronte ai nuovi fenomeni di disordine sociale.
7. Più lentamente che altrove, anche a Bologna i rischi di vittimizzazione stanno conoscendo una torsione in favore di una distribuzione sociale differenziata tendenzialmente sempre più sfavorevole ai ceti meno abbienti. Ancora oggi a Bologna come in altre parti d'Italia, diversamente da quanto è registrabile ad esempio negli Stati Uniti e in Inghilterra, i ceti

*Massimo Pavarini*

più esposti al rischio di vittimizzazione da parte della criminalità c.d. predatoria sono quelli benestanti. Ma in ragione della circostanza che sempre più il bene della sicurezza viene percepito e agito come “bene privato”, è ragionevole attendersi che l’accesso al mercato privato della sicurezza (già significativamente rilevabile anche a Bologna, ad esempio, nell’accesso al mercato immobiliare) tutelerà maggiormente chi potrà economicamente permetterselo.

Insomma queste “vecchie” criticità è da supporre che permarranno anche nei prossimi anni. Quanto tutto ciò possa determinare un aumento della criminalità, ripeto, è impossibile affermarlo. Ma certamente questa situazione complessiva di presenti criticità che tendono ad aggravarsi, unitamente a quelle “nuove” di cui farò più avanti cenno, in parte spiegano il “sentimento” depressivo che segna l’opinione pubblica bolognese.

### ***Permanenza (“plausibile”) di alcune emergenze criminali “specifiche”***

1. I *borseggi*. Bologna, da anni seconda solo a Venezia, dovrà convivere ancora a lungo con questo fastidioso problema. Le ragioni che si possono addurre in parte rinviano all’abitudine da parte dei bolognesi di fruire dei luoghi più densamente affollati del centro storico (ove appunto si consuma percentualmente il numero più elevato di borseggi, come al mercato settimanale della Montagnola), di utilizzare più che altrove i mezzi pubblici di trasporto, di essere Bologna una città che “ospita” giornalmente una popolazione quasi doppia di quella costituita dai soli residenti; per altra parte, una certa ed alquanto significativa “imprudenza” dei bolognesi, ancora abituati a vivere il centro storico come il “salotto buono” di casa propria.

2. Le *rapine*. Non tanto quelle alle banche e agli uffici postali, oramai stabilizzatesi negli ultimi anni e che costituiscono non più del 10% di tutte le rapine denunciate annualmente, quanto quelle nei confronti delle persone, delle abitazioni e dei negozi. A Bologna si consumano mediamente due rapine al giorno, certamente un numero consistente rispetto alle dimensioni della città. Si può sospettare, ma solo sospettare, che in parte questo dipenda anche da prassi di polizia e giudiziarie tendenzialmente propense a qualificare come rapina quanto altrove o altrimenti potrebbe definirsi come furto aggravato (scippo). So che questa osservazione prudenziale viene sovente addotta, anche se personalmente non ne sono pienamente convinto.

3. I *furti nei negozi*. Circa 2000 all’anno quelli denunciati a Bologna, cioè comparativamente con altre città italiani molti, essi si mantengono relativamente costanti negli ultimi quindici anni ed è ragionevole ritenere che anche in futuro lo saranno. Anche in questo caso, si è sospettato una elevata propensione

denunciataria dei negozianti bolognesi anche per furti bagatellari, altrove probabilmente da tempo non più denunciati. E' possibile, ma non ho riscontri da verifica empirica della validità di questa ipotesi esplicativa.

4. *Le lesioni personali dolose.* Un piccolo "mistero" criminologico, a cui mi sono impegnato unitamente ad altri nel trovare una spiegazione, ma onestamente con scarsi risultati. Bologna è – sotto questo profilo – una città particolarmente "violenta". Nella sola decade degli anni novanta, le lesioni personali dolose sono aumentate di ben otto volte (raggiungendo nell'anno 2000 il preoccupante indice di quasi tre al giorno) e solo di recente abbiamo potuto registrare una lieve per quanto significativa flessione nelle denunce. Sappiamo essere la lesione personale dolosa un reato sintomatico, in quanto un atto di violenza intenzionale sulla persona. La loro distribuzione territoriale e quanto altro possiamo sapere (ed è certamente poco) sugli autori e sulle occasioni temporali e di contesto in cui queste violenze si consumano a Bologna, condurrebbe a ritenere – e ancora uso il condizionale – che questo tipo di reato debba prevalentemente relazionarsi con la litigiosità tra automobilisti e per ragioni di traffico e con i conflitti di condominio. Pertanto, un campanello d'allarme sul livello di stress dei nostri cittadini.

### ***Degrado ed atti di inciviltà***

Per quanto non si possa fornire un dato quantitativo di questa problematicità perché in buona sostanza essa dipende dal grado di percezione sociale di alcune condotte come "disdicevoli" e "maleducate" per quanto non criminali, dobbiamo convenire che le condotte "incivili" sono la principale preoccupazione dei bolognesi.

Sarebbe consolante ritenere che questa elevata preoccupazione dipenda unicamente dall'altrettanto elevato senso civico della maggioranza dei nostri cittadini. E' vero che una vettura parcheggiata sul marciapiede, ovvero in seconda fila a Napoli è una normalità che non fa scandalo per nessuno, mentre a Bologna suscita l'irritazione dei più. Ma questa pur ovvia circostanza, non è in grado di spiegare esaurientemente e definitivamente il problema. Bologna è anche una città segnata da fenomeni di disordine sociale e degrado urbano. Alcune dimensioni di fondo favoriscono tutto ciò: il centro storico medioevale e assai ampio (uno dei più ampi d'Italia, non dimentichiamolo) pone la questione non ancora risolta, ma molto sofferta, del traffico e dell'inquinamento; la presenza assai elevata di studenti e fuorisede con abitazione prevalentemente in centro, nonché la vocazione all'ospitalità e alla frequentazione di molti *city users* determina inevitabili sofferenze nella convivenza civile tra universi sociali con stili di vita diversi; rapporti sociali che si fondano, o meglio: si fondavano, prevalentemente sulla convivialità spontanea (la celebrata "bolognesità") e non su costumi disciplinati per necessità produttive, ecc., tutto questo ed altro ancora rende Bologna particolarmente sensibile e anche sofferente al mutamento culturale in corso che sta minando alle radici le "virtù civiche" di molti, soprattutto giovani. Il sentimento più diffuso tra

*Massimo Pavarini*

molti cittadini bolognesi nei confronti delle condotte “incivili” per fortuna ancora di pochi, è lo sgomento, presto seguito dall’indignazione risentita. Se tutto ciò ha certo ben poco a che vedere con la criminalità in senso proprio, ha molto invece a che vedere con il sentimento di estraneità della cittadinanza nei confronti del proprio territorio.

Bene: tutto lascia supporre che questa situazione problematica e conflittuale perdurerà ancora per gli anni a venire. E’ ragionevole sospettare che l’adesione corale dei bolognesi nei confronti della discussione sulla legalità aperta dal Sindaco, abbia anche, e non poco, a che vedere col diffuso bisogno di ri-conferma di regole comuni di civile convivenza, quelle che un tempo si chiamavano principi elementari di “buona educazione”, del tipo: è riprovevole imbrattare i muri, orinare nella pubblica via, suonare i tamburi in piazza fino alle 4 del mattino, bivaccare sotto i portici, praticare l’accontaggio in maniera molesta, ubriacarsi per strada, ecc. Insomma, c’è un nesso forte nella coscienza collettiva tra volontà di ripristinare la legalità e volontà di ripristinare le “vecchie” virtù civiche. E’ evidente che questo diffuso sentimento può anche conoscere una deriva nostalgica, e pertanto regressiva, nei confronti di una “Felix Bononia”, in verità mai esistita. Ma è un dato di fatto che questo sentimento sia molto diffuso tra i cittadini di Bologna.

## ***2.2. Le “nuove” emergenze di cui, con probabilità, dovremo occuparci:***

### ***Se i flussi di immigrati irregolari dovessero aumentare***

Una profezia scontata: tutto lascia supporre che ancora e forse per molto tempo ancora, gli immigrati irregolari aumenteranno anche a Bologna. Questo scenario apre prospettive inquietanti. Come sappiamo, il governo di una città non può in alcun modo governare questo processo “a monte”. Dubito che lo possano efficacemente gli stessi stati nazionali. Comunque alle città spetta solo di dare un ordine possibile “a valle”. E gli “ordini possibili” non sono sempre quelli che suscitano il più ampio consenso.

Se le informazioni che si possono ricavare dalle ultimissime ricerche sull’opinione pubblica a Bologna sono attendibili – e io ritengo che lo siano – l’insofferenza dei bolognesi nei confronti dei problemi connessi ai processi migratori è già “a livello di guardia”, superato il quale la sindrome da invasione si trasformerà in vera e propria ostilità xenofoba, di fronte alla quale ogni governo della sicurezza rischierà di essere semplicemente impotente.

Non posso misurarmi per incompetenza sulle politiche sopranazionali e nazionali utili e necessarie per fronteggiare questa emergenza. Più modestamente riesco solo ad intendere che gli “effetti” negativi del processo migratorio non disciplinato o maldisciplinato troveranno le città “da sole” a fronteggiarli. Da sole, con le sole risorse a loro disposizione. Cioè poche, pochissime, forse sempre più scarse.

E qui ritengo che il rapporto tra legalità e solidarietà debba essere realisti-

camente definito, come si sul dire “una volta per tutte”.

Se la legalità è una risorsa scarsa (nel senso che non può essere ovunque e sempre affermata), altrettanto se non di più deve dirsi per la solidarietà. Quest’ultima, se non la si vuole intendere come atteggiamento morale privato, altro non è che la “decisione” pubblica di destinare quote di ricchezza sociale ad altri per finalità di inclusione sociale. Questa decisione non può essere semplicemente sconsiderata. Deve essere proporzionata alle capacità economiche effettive e soprattutto deve essere socialmente condivisa. E’ di tutta evidenza che le politiche solidariste di inclusione sociale degli immigrati potranno estendersi solo e nella misura in cui la popolazione autoctona sarà in grado di anticipare, attraverso il prelievo fiscale, le risorse necessarie. Oltre questo limite non si può invocare e praticare alcuna solidarietà pubblica. Si tratta allora di “convincere” e “convincerci” della necessità ed utilità di investire in questa direzione. Ma per convincere e convincerci a praticare questa distribuzione della ricchezza è anche necessario educare al rispetto della legalità coloro che dobbiamo integrare. Se vogliamo estendere gli spazi di solidarietà dobbiamo essere in grado anche di affermare e fare rispettare “le condizioni minime” a cui subordiniamo lo sforzo di inclusione sociale. La legalità può, deve diventare il punto di forza di un’azione pedagogica.

### ***La seconda generazione degli immigrati***

Mentre scrivo questo rapporto, “Parigi brucia”\*. Prodi, in una intervista da alcuni giudicata imprudente, afferma che è solo questione di tempo, perché anche nelle periferie delle nostre città si stanno pericolosamente addensando i fattori che porteranno alla rivolta. Altri, con più cognizione “sociologica”, mettono in dubbio che si possano fare analogie tra i processi immigratori determinatesi in Francia con quelli che si sono svolti in Italia. Comunque nessun serio addetto ai lavori minimamente dubita che la seconda generazione, cioè i figli “italiani” di nati all’estero, costituiranno a breve un serio problema anche da un punto di vista della sicurezza. Le poche e pionieristiche ricerche condotte nella nostra città tra i figli di immigrati, iscritti nelle scuole primarie e secondarie inferiori, ci tranquillizzano ancora: i livelli di socializzazione e integrazione sembrano funzionare abbastanza e la propensione a condotte devianti tra i ragazzini immigrati è solo di poco superiore a quella dei minori italiani.

Ma l’età veramente critica da un punto di vista criminologico è spostata in avanti di quattro-cinque anni, quando quegli stessi entreranno nella fase tardo adolescenziale e giovanile. La presenza di diciotto-ventenni figli di immigrati è ancora troppo bassa per potere operare analisi campionarie significative. Sappiamo però che la loro presenza, sia pure contenuta, in alcune scuole professionali della città è vista con seria preoccupazione da docenti e genitori che oramai ripetutamente denunciano il diffondersi negli istituti di atti di violenza e di criminalità.

La letteratura sociologica è sul punto internazionalmente concorde: la se-

---

\* Autunno 2005.

*Massimo Pavarini*

conda generazione di immigrati ha una propensione criminale particolarmente spiccata, esattamente come la prima, se regolarizzata, l'ha più contenuta rispetto alla popolazione autoctona. Temo che sul punto l'Italia non farà eccezione. E pavento infine che le conseguenze possano essere particolarmente gravi in una città come Bologna che registra il numero percentuale più alto in Italia di figli di immigrati.

### ***I minori stranieri non accompagnati***

E' un fenomeno già presente sia a livello nazionale che cittadino. E soprattutto un fenomeno in costante crescita. I minori immigrati senza una figura parentale in Italia sono già alcune migliaia. Secondo la pur severa legislazione vigente di contrasto all'immigrazione clandestina o irregolare questi ragazzi non possono essere espulsi, sia pure immigrati clandestinamente o irregolarmente e anche quando si rendono autori di fatti illeciti, ben difficilmente di fatto o di diritto si può provvedere attraverso misure di contenimento custodiale. Quale effetto "paradossale" di un quadro normativo contraddittorio e lacunoso, questi minori fino al compimento della maggiore età sono relativamente immuni dai rischi di espulsione e di carcere. Come lo sono stati alcuni anni fa in Italia i criminali affetti da HIV, per i quali scattava un differimento di pena obbligatorio che operava come una involontaria "licenza di delinquere".

Questi minori non accompagnati sono in numerose ipotesi vittime della tratta, al fine specifico di immetterli sul mercato delle attività illecite nel nostro Paese: spaccio, furti, prostituzione minorile. Se non si trova una qualche soluzione, la loro presenza è destinata ad aumentare ed è indubbia la loro elevata problematicità anche criminale.

### ***Espansione urbanistica e trasformazione della città***

Bologna si sta avviando ad un significativo percorso di trasformazione anche a livello urbanistico. La nuova stazione, l'ampliamento ulteriore della fiera, la nuova edilizia popolare e lo sviluppo di nuovi quartieri di edilizia residenziale, lo spostamento al Lazzaretto del polo tecnologico e di alcune facoltà scientifiche, l'emergenza già assai visibile di villaggi residenziali ad elevata soglia di sicurezza privata, ecc. sono tutte realizzazioni in cantiere che a breve saranno portate a termine. Il nuovo piano regolatore in gestazione, ridisegnerà l'organizzazione degli spazi urbani della Bologna del domani. Non mi consta che in questo cantiere in opera e in questo fervore di progettazione, sia stata posta la dovuta attenzione all'impatto che queste trasformazioni del tessuto urbano potranno avere in termini di sicurezza, sia oggettiva che soggettiva.

Eppure, se c'è una frontiera nuova e già ampiamente praticata in altri paesi, questa è l'"urbanistica e l'architettura della sicurezza". E non solo, come ovvio, per le scelte che possono essere fatte in tema di "misure di prevenzione situazionale" (che pure sono importanti), ma ancora più sulle scelte in tema di destinazione e vocazione degli insediamenti con riferimento ai diversi universi di futuri residenti e fruitori.

Come accennavo poco sopra, le nostre periferie anche quando non particolarmente gradevoli, non sono drammaticamente degradate. Come pure i processi di allocazione residenziale degli immigrati a Bologna e Provincia non hanno nulla a che vedere con i processi di radicale “zonizzazione” determinatesi in altre città europee, come appunto Parigi. E’ quindi ragionevole confidare che almeno nell’immediato Bologna non conoscerà la problematicità eversiva di ghetti a forte vocazione razziale ed etnica. Ma appunto nell’immediato. Se una seria attenzione non viene posta fin da ora – e temo che si sia già in ritardo – il futuro potrebbe riservare amare sorprese nella Bologna di domani, quella dei nostri figli.

### ***Illegalità economiche e mercato del lavoro***

Ho premesso che Bologna non risulta (ancora) segnata dal fenomeno della criminalità organizzata di tipo mafioso. Ripeto, però: se con ciò si vuole intendere che a Bologna non risultano organizzazioni criminali in grado di “controllare militarmente il territorio”, come avviene in alcune parte del nostro Mezzogiorno. Ma Bologna ha una storia passata significativa di presenze criminali e soprattutto di cospicui capitali “illegali”, quantomeno perché accumulati, sia pure altrove, attraverso il delitto; è quindi un territorio di interesse per l’economia criminale.

La fase presente di crisi economica sappiamo favorire, come sempre ed ovunque, il diffondersi dell’economia illegale. E’ quindi ragionevole attendersi che anche nel territorio di Bologna cresca l’illegalità nelle transazioni economiche e nel mercato del lavoro, senza che con ciò si debba temere necessariamente il ramificarsi di una vera e propria “economia mafiosa”.

### ***3. La scarsità di risorse***

E’ un tema a cui ho già fatto cenno e che anche in seguito non mi stancherò di richiamare.

Nel momento in cui, e sempre più, siamo costretti a tematizzare la nostra società come società del rischio, perché la nostra capacità di “prevedere” le possibili conseguenze si è dilatata oltre la misura delle nostre capacità di “prevenire” quelle nocive, abbiamo cominciato a sentirci sempre più “insicuri”.

Se appunto – per riprendere un classico esempio - il battito di ali di una farfalla nella foresta amazzonica potrà determinare domani una inondazione nel nord-est d’Italia, consapevoli che non siamo in grado di fermare oggi le ali a quella farfalla, prevenendo così la conseguenza dannosa, avvertiamo la paura dell’annunciata e futura inondazione. Insomma: siamo in grado di assumere la complessità come modello esplicativo della realtà, ma soffriamo perché il medesimo modello ci mostra la nostra inadeguatezza nel dare esauriente soluzione alla complessità.

Siamo sempre più insicuri, perché sappiamo di essere sempre più inadeguati; e ci sentiamo sempre più inadeguati man mano che prendiamo coscienza

*Massimo Pavarini*

delle limitate risorse a nostra disposizione per prevenire gli eventi nocivi e dannosi.

In buona sostanza si può dire che la sicurezza diventa un “problema” perché non sempre adeguatamente avvertito come tale. Mi spiego. Se ipoteticamente oggi vivessimo in un contesto economico, politico e sociale ricco al punto da pervenire alla condizione estrema della piena soddisfazione dei bisogni, neppure porremmo la questione della sicurezza. E non certo perché ingenuamente non avremmo da temere dai rischi di criminalità o dai fastidi delle inciviltà, come si era illusa una certa cultura politica che declinava i rapporti tra povertà e devianza in termini alquanto meccanicistici. La sicurezza non sarebbe una “questione” semplicemente perché confideremmo, e a ragione, nelle possibilità di “governare” i problemi attraverso pratiche di inclusione sociale. A risorse illimitate, illimitate politiche inclusive. Non è un caso che il tema della sicurezza diventa una questione eminentemente politica proprio nella crisi dello Stato sociale, quando le risorse del *welfare* risultano insufficienti alle abitudini (o illusioni) “bulimiche” di disciplinare attraverso l’inclusione.

Solo ponendo al centro la cronica scarsità di risorse, il governo del bene pubblico della sicurezza diventa un problema. Diventa una questione. Tanto è vero che da bene per eccellenza pubblico, sempre più soffre la concorrenza con il mercato al punto da essere “tematizzato” sovente come “bene privato”.

La storia sia pur breve della questione della sicurezza ci insegna cose istruttive. Negli Usa come in Canada, il tema della sicurezza cittadina nasce alla fine degli anni settanta per diretta iniziativa delle stesse forze di polizia. Sono gli apparati repressivi tradizionali – quelli che hanno rivendicato dalla nascita della modernità il monopolio esclusivo in tema di ordine pubblico e di sicurezza dalla criminalità – a confessare di non essere più in grado di garantire livelli soddisfacenti di sicurezza ai cittadini. La sicurezza non può più essere solo una questione di polizia, giudici e carcere. I cittadini da soli o in forma associata devono farsi carico del problema. In una società sempre più “a elevato rischio criminale”, chi aveva il compito di garantire l’ordine ammette che la risorsa repressiva e preventiva di cui dispone è limitata, insufficiente. L’esperienza francese segue un diverso percorso, ma anch’esso alla fine rinvia alla constatazione della scarsità e inadeguatezza delle risorse. E’ il governo centrale, che a fare corso dalla metà degli anni ottanta del secolo passato, invita le amministrazioni locali a progettare - cercando il più ampio partenariato con polizie locali e centrali, con le associazioni, con il mercato stesso - azioni integrate di sicurezza.

E vengo subito alla realtà italiana. Di seguito sia pure rapsodicamente, voglio indicare i profili generali che definiscono lo stato presente di “penuria” nelle politiche di governo locale del bene pubblico della sicurezza.

### ***Penuria di competenze amministrative dei Comuni***

Per ragioni oramai ampiamente indagate, le città diventano il luogo in cui, sempre più, le emergenze securitarie si radicalizzano. Le città sono e sempre più sa-

ranno chiamate a rispondere alle domande di sicurezza dei cittadini. Su questa tendenza non ci sono dubbi. E non è un caso che oggi, di fronte a qualsiasi problema connesso alla sicurezza, i cittadini si rivolgano prevalentemente se non esclusivamente a chi democraticamente ha il governo della città. Ma a fronte di questa forte esposizione dei governi delle città sui temi della sicurezza, le amministrazioni comunali in Italia sono povere di competenze per poterli adeguatamente fronteggiare. Si pensi che in altri paesi i sindaci hanno competenze anche in materia di ordine pubblico e a loro rispondono polizie di ordine pubblico.

### ***Limiti strutturali e contingenti della risorsa “poliziale”***

Le risorse repressive e preventive della polizia in un paese democratico sono sempre inadeguate. Questa ontologica inadeguatezza risponde anche ad una scelta politica: gli “stati liberali” si contrappongono agli “stati di polizia” per un ricorso limitato – sul modello della *extrema ratio* – al potere “poliziale”. Se mai l’Italia contemporanea è in controtendenza sul punto rispetto ad altre democrazie; almeno quantitativamente, l’Italia è il paese che, percentualmente alla sua popolazione, ha il numero più elevato di operatori di polizia.

Rispetto agli altri paesi democratici, la storia delle nostre polizie di Stato – la loro formazione ed evoluzione nel tempo – conosce poi elementi di specificità tali da renderle, anche oggi, corpi burocratici relativamente “separati” dalla società civile, anche quando guadagnano un elevato indice di fiducia da parte dei cittadini.

A fronte poi dell’elevata professionalità nel tempo acquisita in alcuni ambiti, come la lotta alla criminalità organizzata, il controllo del territorio da parte del Polizie di Stato è invece ancora carente se comparato con quello riscontrabile in altri paesi.

Per queste e per molte altre ragioni storiche, politiche e funzionali, le Polizie in Italia sono ancora apparati burocratici gerarchicamente comandati dall’ “alto” e il cui agire è sovente autoreferenziale e irrelato dalle domande che provengono dal “basso”. Così è ancora, anche se il processo di “avvicinamento della polizia al cittadino” è, sia pure faticosamente, in atto.

Ancora oggi e ragionevolmente nel prossimo futuro il grado di integrazione dell’azione poliziale con le altre agenzie nelle politiche di governo della sicurezza a livello locale è e sarà molto prudente e parsimonioso, e soprattutto puntigliosamente attento a riconfermare l’esclusività insindacabile delle proprie competenze e modalità operative.

Se non è pensabile una politica di governo locale del bene pubblico della sicurezza senza il concorso decisivo dell’azione repressiva e preventiva della polizia, l’efficacia della stessa in Italia è, e per il prossimo futuro ancora sarà, subordinata al grado di collaborazione che questa vorrà, di volta in volta, effettivamente fornire.

*Massimo Pavarini*

### ***Crisi del welfare a livello locale***

Ai ripetuti e significativi tagli nei bilanci comunali di questi ultimi anni, seguiranno ragionevolmente altri di “vacche magre”. Il sistema complessivo del *welfare* è quindi in una fase di forte contrazione. A questa poco invitante prospettiva dobbiamo rassegnarci.

La cultura tradizionale di rispondere alle problematiche sociali crescenti con politiche di prevenzione sociale adeguate mantiene una sua incontestabile coerenza “astratta”, quanto una sempre più ridotta praticabilità “concreta”. Gli spazi volti a favore l’inclusione sociale attraverso politiche di redistribuzione della ricchezza e di produzione di nuovo “capitale sociale” sono già assai limitati e tenderanno ulteriormente a restringersi.

### ***Cultura e professionalità politico-amministrative ancora inadeguate***

Le emergenze assicurative corrono più velocemente di quanto le agenzie preposte al loro governo siano in grado di confrontarsi con la necessaria cultura e professionalità.

In Italia, forse più che altrove, è dato registrare un forte deficit di cultura e professionalità nel governo della sicurezza e questo vale anche a livello locale.

Il mercato stesso, particolarmente ricco di offerte sul versante delle tecnologie volte all’implementazione di strategie di prevenzione situazionale, si mostra ancora carente di professionalità capaci di governare effettivamente le nuove conflittualità o di governarle in modo diverso. Assistiamo pertanto ad un fiorire di nuove professionalità annunciate a parole, ma relativamente vuote ed evanescenti nei contenuti. Un esempio per tutti. Oggi una nuova pratica circola diffusamente come alternativa alle tradizionali: la mediazione.

Mediazione sociale, mediazione penale, mediazione comunitaria, mediazione culturale, ecc. Non c’è problema o emergenza che non vengano riconosciuti come meritevoli di una presa in carico mediatrice. Ma a fronte di questa promessa, basta ben poca attenzione per avvedersi che sovente dietro a questa salvifica pratica si cela un deludente diletterismo di chi rivendica una professionalità in questo difficile mestiere. Ma questo non vale solo per la mediazione. Si pensi ancora alla riduzione del danno, quando questo servizio viene offerto al di fuori del suo originario terreno di azione, vale a dire la tossicodipendenza. E con ciò non voglio delegittimare certo la risorsa mediatrice o quella offerta dalla riduzione del danno. Ma più semplicemente avvertire che almeno in Italia siamo ancora lontani da standard accettabili e verificabili di professionalità da parte di molti che si offrono sul mercato come capaci di operare da mediatori o nelle politiche di riduzione del danno.

#### **4. Disordini “artificiali” e mercati illegali**

Una delle topiche più studiate oggi dalla criminologia concerne la produzione “artificiale” del disordine sociale: nella costruzione sociale di alcuni problemi poi sofferti come produttori di insicurezza oggettiva e soggettiva un ruolo determinante è giocato “a monte” dalle scelte politiche di criminalizzare condotte e stili di vita oramai diffusi a livello di massa. Si pensi alla criminalizzazione del consumo di stupefacenti e alla criminalizzazione di molte condotte connesse al mercato del sesso mercenario. Ma analogamente potrebbe sostenersi per la legislazione di contrasto all’immigrazione irregolare e clandestina.

Non è mia intenzione in questa sede pronunciarmi in favore o meno di politiche abolizioniste, regolamentatrici o proibizioniste. Sta di fatto che le scelte politiche operate per contrastare alcuni fenomeni di massa, hanno determinato la creazione di alcuni mercati “illegali” la cui dannosità sociale è da mettere in relazione non tanto o non solo al fenomeno in sé che si è voluto “disciplinare”, quanto alla scelta politica di disciplinarlo in un determinato modo. In questo senso si parla appunto di disordini “artificiali” costruiti dalle politiche di governo di alcuni fenomeni sociali.

Le politiche di governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale si trovano quindi a fronteggiare alcuni problemi la cui problematicità è in buona sostanza determinata dalla cornice legislativa nazionale e a volte sopra-nazionale vigente, all’interno della quale sono costrette comunque ad operare senza potere altrimenti “uscirne”. Così la criminalizzazione della droga determina il mercato criminale degli stupefacenti, e nessun governo cittadino può sottrarsi nel suo operare da una realtà così artificialmente “costruita”. La scelta abolizionista a suo tempo operata nei confronti della prostituzione, non consente alle politiche locali di intervenire attraverso politiche di regolamentazione del mercato del sesso mercenario. Per quanto un’amministrazione comunale si dichiari – a livello di principio – contraria alle politiche di esclusione sociale nei confronti dell’immigrazione irregolare e clandestina, non può non adoperarsi per l’affermazione della legalità (che a ben intendere è contingentemente solo una e una sola in uno Stato di diritto, sempre che non si voglia dare ancora legittimità alla cultura assai diffusa in Italia, della “doppia legalità”) anche di quella politicamente a volte non condivisa. Non fare chiarezza su questo delicato aspetto, rischia di determinare una pericolosa confusione.

Tutto ciò determina quindi ulteriori limiti all’azione di governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale. Limiti “pesanti” e sovente “sofferti”.

Ritengo che l’approccio sul paradigma della “riduzione del danno” sovente adoperato nei confronti di alcune problematicità sia stato determinato più dalle necessità di non evadere dalla legalità senza dovere fare pagare fino in fondo, e ai più deboli, i costi della legalità, piuttosto che di ridurre o contenere la problematicità stessa.

## **5. Politiche di sicurezza a Bologna**

### **5.1. Un breve sguardo al passato**

Solo quindici anni fa parlare di sicurezza a Bologna (il che sottintendeva che problemi di insicurezza c'erano, anche nella nostra città) era con sufficienza liquidato dal sistema della politica cittadina come qualche cosa sospesa tra la provocazione e la stravaganza culturale. Pochi anni dopo, il tema era con una qualche diffidenza ridimensionato, come una esagerazione che comunque faceva gli interessi della destra... E poi la "destra" ha preso il governo di questa città, facendo della sicurezza una delle proprie parole d'ordine più qualificanti; e infine la "destra" ha perso il governo della città, a pareri di molti perché nonostante le promesse, proprio sulla sicurezza aveva fallito.

E' una ricostruzione storica condivisibile solo a metà. E per una semplice ragione: l'evoluzione della topica "sicurezza" a Bologna si è prevalentemente esaurita nelle parole della politica e assai poco nelle azioni amministrative. Come dire che il tema della sicurezza è entrato progressivamente a fare parte del vocabolario della comunicazione politica, mostrando capacità di supplire efficacemente altri linguaggi, ma senza che ciò sia stato accompagnato da una equivalente crescita nelle politiche di sicurezza.

Ma, come in tutte le cose del mondo, si è sempre, in qualche modo, figli anche del passato. L'attuale Amministrazione eredita comunque un "storia" politica e amministrativa anche in tema di politiche di sicurezza cittadina. Qualunque sia la direzione che voglia imprimere nel futuro al governo locale del bene pubblico della sicurezza, l'attuale amministrazione non può non fare i conti con quelle che l'hanno preceduta.

A ben intendere, il compito che 15 mesi fa ho ricevuto dal Sindaco era ed è sempre stato questo, al di là delle deformazioni mediatiche che sempre accompagnano chi copre l'incarico di "consigliere del principe" su un tema politicamente scottante: fornire una consulenza tecnica sull'organizzazione dei servizi amministrativi che il Comune dovrà darsi per governare il tema della sicurezza cittadina a Bologna. Nulla di più e nulla di meno.

Vediamo allora criticamente quanto sinteticamente il passato.

### **5.2. Un errore di "faintendimento"**

Il governo Vitali (1993-1999) esprime con coerenza nelle politiche di governo della sicurezza a Bologna, quanto a quel tempo la sinistra democratica e di governo in Italia, con ben poche eccezioni, unanimemente intendeva. Meglio: poteva intendere.

La sicurezza era un tema "nuovo" nel governo cittadino: ne parlavano, ma scientificamente, pochi addetti ai lavori, facendo riferimento ad esperienze di altri paesi. Ma appunto ne parlavano alcuni intellettuali. Politicamente era poi un tema caro alla destra o che comunque a parole le forze di destra si riteneva avessero maggiore

disinvoltura a cavalcare. E' vero, si sapeva che altrove, come in Inghilterra, le forze di sinistra al governo avevano "scippato" questo tema alla destra, facendone un tema del "nuovo realismo di sinistra". Ma quanto era potuto accadere in altri paesi, allora sembrava qualche cosa di politicamente "distante" dalle preoccupazioni di un sindaco di Bologna. Condivisibili preoccupazioni "garantiste" poi, fortunatamente presenti nella cultura della sinistra, conducevano a diffidare di un oggetto che si prestava a facili e strumentali derive del tipo "legge ed ordine". Insomma: era prudente diffidare di questa "emergenza", o meglio: era prudente approcciarla con un profilo politicamente defilato.

Ma a consigliare prudenza, c'era anche altro e di più rilevante. Allora si poteva realisticamente confidare che l'Amministrazione comunale e la società civile bolognese potessero fare fronte a questa "nuova" emergenza con quanto era loro ovunque e dai più riconosciuto: uno sviluppato *welfare* e un ricco capitale sociale. Come dire: i sentimenti diffusi di insicurezza altro non sono che manifestazioni di bisogni insoddisfatti a cui possiamo e dobbiamo rispondere potenziando ulteriormente i nostri servizi. L'insicurezza viene cioè letta come prodotto di una fisiologica crescita delle aspettative proprie di un maturo stato sociale. Si registra quindi un fraintendimento della realtà. In effetti si inverte il nesso causale, cadendo in un pericoloso equivoco: l'insicurezza si diffonde proprio perché sono entrate in crisi le politiche di *welfare*, palesandosi oramai incapaci di farsi carico delle nuove problematicità e pertanto non si può indicare come rimedio del male ciò che è la causa dello stesso. Ripeto: un fraintendimento in cui allora versava quasi tutta la politica democratica e di sinistra italiana. Vitali, in questo, non fece certo eccezione.

Coerentemente con quel presupposto (certo, viziato sia pure da un perdonabile fraintendimento), l'Amministrazione del tempo affida la delega alla sicurezza all'assessorato ai servizi sociali. Scelta fortunata: l'Assessora di riferimento si paleserà avveduta e soprattutto attivissima. Ma per quanto avveduta e attiva approccerà il tema nella sola ottica possibile per la cultura dei servizi sociali, cioè in quella dell'aiuto, dell'assistenza, della presa in carico dei soggetti portatori del disagio e del conflitto, confidando che più prevenzione sociale si traducesse anche in più sicurezza e rassicurazione sociale.

Il progetto sicurezza che emerge ("Bologna sicura") si struttura come addizione da un lato di tutti i servizi sociali già operanti, a cui viene solo nominalisticamente indicata anche una capacità di produzione di sicurezza e rassicurazione e, dall'altro lato, la messa in campo di nuovi servizi indicati come capaci di arricchire "la rete sociale", in verità apprezzabili per la quantità, ma "messi insieme" un po' disordinatamente. Alla fine, non si intende la "filosofia" del progetto, se non appunto quella assai generica di una ingenua fiducia che ... più ingredienti ha la torta, più apprezzato sarà il dessert.

Ripeto: un progetto "confuso", ma ricco. Ricchissimo soprattutto di risorse finanziarie. Avvalendosi di consulenze esterne all'amministrazione assai rodute nel catturare finanziamenti europei, in breve tempo su "Bologna sicura" e sull'Assessorato ai servizi sociali piovono molti, moltissimi soldi. E in ciò sta tanto la forza che la debolezza del progetto. Confuso ma ricco; dispersivo ma generoso; intelligente in alcune forti intuizioni, ma inefficace nel breve periodo perché non ha gambe su

*Massimo Pavarini*

cui camminare speditamente, mancando di professionalità amministrative e tecniche adeguate alle aspettative. Forse, se avesse avuto più tempo, avrebbe potuto correggersi e diventare anche un ottimo progetto. Ma tempo non ebbe per crescere.

Eppure, sia pure nel breve arco di un solo biennio, “Bologna sicura” traccia alcune direttive di fondo che sopravviveranno anche nelle politiche sulla sicurezza dell’Amministrazione Guazzaloca e che la presente erediterà a sua volta. La creazione delle “Antenne” poi trasformate in Sportelli sicurezza a livello di quartiere, da un lato, e i “mediatori di comunità” sempre a livello di quartiere, dall’altro lato, sono assi portanti delle politiche di sicurezze ideate e implementate allora e che, pur con alcune trasformazioni, sono sopravvissute fino ad oggi.

Una progettualità quindi tutta costruita sul versante tradizionalmente più consono alle politiche dei servizi sociali e quindi capace di esaltare tutte le potenzialità proprie delle politiche di prevenzione sociale, anche ed ulteriormente arricchite dagli apporti offerti dalle risorse della mediazione e della riduzione del danno. Questo modo di declinare la questione del governo della sicurezza a livello locale è coerente alle politiche di *welfare*, nel senso che in queste e in queste solo alla fine finisce per confidare.

Ma purtroppo, come internazionalmente sperimentato, il bene della sicurezza sociale solo in parte soddisfa quello della sicurezza – soggettiva ed oggettiva - dalla criminalità e dalla devianza e lo può eventualmente soddisfare nei tempi lunghi e non in quelli brevi dell’urgenza politica, ma soprattutto non è mai in grado di offrirsi ad una verifica convincente della sua efficacia. Aiutare, ad esempio, i giovani tossicodipendenti ad uscire dalla droga, è una politica ragionevole che si rifletterà positivamente nel futuro anche in una diminuzione degli scippi e dei borseggi, ma non esiste verifica empirica che possa suffragare questa aspettativa. E ciò vale per tutte le politiche di prevenzione sociale. E mentre con fatica il progetto “Bologna sicura” cerca di diffondere ed allacciare i mille nodi delle “reti sociali che uniscono”, l’Amministrazione comunale deve fronteggiare i comitati di cittadini che protestano per i livelli crescenti di degrado del centro storico, ovvero che manifestano per il diffondersi della prostituzione di strada e soprattutto deve fare i conti “politici” con un’opinione pubblica che i sondaggi dicono sempre più preoccupata e alla fine insoddisfatta.

### ***5.3. L’impossibilità della coerenza “muscolare”***

Non c’è dubbio. La destra vince a Bologna nel ‘99 anche – ma non soprattutto, a mio avviso – giocando la carta della sicurezza. E una volta al governo della città, si comporta di conseguenza. Viene istituito l’Assessorato alla sicurezza e la delega viene data ad un alto funzionario che proviene dalle forze di polizia, uomo certamente capace e che in più occasioni si era distinto per la “mano dura” nella repressione della criminalità a Bologna.

La scelta è astrattamente coerente. E’ il “modello Giuliani made in Bologna”. Purtroppo per Guazzaloca, quanto è possibile negli USA, non lo è in Italia: “zero tolle-

ranca” può essere agita solo in un contesto politico e giuridico in cui il Primo Cittadino abbia anche ampi poteri in tema di ordine pubblico e in cui a lui solo spetti di nominare l’equivalente italiano del Procuratore della Repubblica. Senza il comando pieno e esclusivo della risorsa repressiva nelle mani del Sindaco, il “modello Giuliani” non può essere esportato. Non avere inteso questa semplice verità è sconcertante.

In una primissima fase, fu giocoforza d’obbligo offrire un’immagine – ripeto: un’immagine ben più che un’effettività – di impegno e forza “muscolari” nelle politiche di sicurezza. Era necessario rendere evidente il radicale cambiamento con il passato. Furono censurate le parole - ripeto ancora: più le parole che le azioni politico-amministrative – che si richiamavano alla filosofia della mediazione, della riduzione del danno, dell’aiuto e del soccorso, per esaltare quelle prevalentemente “reattive” e “situazionali”. Indubbia coerenza politica nell’indicare un percorso “di destra”, peccato solo che quella direzione non fosse praticabile alle condizioni giuridico-istituzionali, allora come tuttora, presenti.

In breve tempo, il Sindaco è costretto a cambiare “cavallo”: si “licenzia” un Assessore “tecnicamente” competente quanto politicamente “delegittimato” nella possibilità di agire coerentemente ad un mandato di “legge e ordine”. Una sconfitta disastrosa, che deve fare riflettere, anche a sinistra.

Il nuovo Assessore – assolutamente “incompetente” da un punto di vista tecnico - si palesa invece politicamente “adeguato”, incarnando abbastanza felicemente l’altro volto dell’amministrazione Guazzaloca. Il volto della “bolognesità”. Simpatia, bonomia, una filosofia di fondo secondo la quale “prima o poi, a Bologna, le cose si risolvono da sole”, “non c’è bisogno di agitarsi troppo”, “mediare nella sostanza su tutto e con tutti, ma non dirlo troppo forte e troppo in giro”. L’insicurezza a Bologna perde ogni drammatica asperità di tipo metropolitano. Come se Bologna fosse ancora un grosso paese di campagna, dove si vive bene e ci si diverte pure e se c’è qualche volta un po’ di casino, non facciamone un dramma, passerà, come sempre!

Ovviamente, tutto ciò, più a livello di immagine che nella sostanza. Nei fatti, è un governo del bene pubblico della sicurezza che mette in campo molte cose, ancora una volta non tutte ottime e tra loro coordinate, ma sicuramente molte: dalla video-sorveglianza di quasi tutto il centro storico all’organizzazione degli assistenti civici; dalla mediazione con i centri sociali più problematici alla “sistemazione” antibivacco dei punkabbestia all’ “Isola che non c’è”; dalla prudente utilizzazione nel controllo del territorio del reparto sicurezza della Polizia municipale alla rivitalizzazione commerciale del centro storico, soprattutto nelle aree più degradate.

E’ una politica “nei fatti” spostata prevalentemente sulla riduzione del danno, senza però poterla esplicitamente nominare “a parole”. Paradossi della politica. Infatti, il sistema di video-sorveglianza non entrerà mai in funzione; la “vis repressiva” quasi mai verrà agita né esplicitamente richiesta alle polizie di Stato; le politiche di prevenzione sociale verranno ancora supportate sia pure senza nutrire eccessive aspettative. L’azione amministrativa sarà prevalentemente volta a “mettere la sordina” ai conflitti, a dare una immagine “rassicurante” della città.

#### 5.4. Qualche istruttiva nota sulle occasioni perdute

La città di Bologna, dopo ormai più di un decennio, non è riuscita ad elaborare ed implementare una politica amministrativa in tema di sicurezza urbana. Temo sia difficile non convenire con questa malinconica osservazione. Ancora una volta: a parole molto si è detto, se non urlato; nel vocabolario della politica, la parola sicurezza urbana è stata forse tra le più pronunciate; molte azioni volte a determinare sicurezza o assicurazione sono state messe in campo, ma alla fine una capacità di governo del bene pubblico della sicurezza non si è prodotta. Certo questo può dirsi della maggiore parte delle città italiane, e forse di tutte, ma per Bologna la valutazione è ancora più “severa”, perché Bologna è stata la città dove per la prima volta in Italia il problema è stato posto all’attenzione dell’amministrazione comunale, dove per prima e di più si è prodotto scientificamente sul tema e dove si è fatto anche più ricerca empirica. Eppure Bologna alla fine ha perso molte occasioni: si è tormentata molto, ma ha prodotto poco. Un’idea complessiva e complessa di governo del bene pubblico della sicurezza non è di fatto emersa. Non c’è mai stata.

In estrema sintesi, gli errori commessi sembrano, a posteriori, essere stati i seguenti:

**Negazione del problema.** Per lungo tempo il sistema politico-amministrativo ha negato che il diffondersi dell’allarme sociale tra i cittadini avesse a che vedere con alcuni “problemi reali” di insicurezza oggettiva. Insomma: non ha preso seriamente in conto quanto la gente pensava e temeva. Quasi che la preoccupazione sociale per il diffondersi della criminalità e delle inciviltà fosse solo effetto dell’influenza dei mass media.

**Riduzione del problema.** Anche quando assunto, il sistema politico-amministrativo ha cercato di “ridimensionarne” l’emergenza. Come abbiamo visto, a volte si è ritenuto che il tutto potesse essere governato attraverso un ulteriore ampliamento delle politiche inclusive, altre volte si è cercato di stemperarlo semplicemente non enfatizzandolo troppo, altre volte ancora si è “navigato a vista”, cercando di dare una qualche soluzione alle singole emergenze, senza mostrare di avere una qualche strategia di fondo.

**Contraddittorietà negli approcci al problema.** A volte si è invocata la repressione e la mano dura, altre volte la solidarietà e la presa in carico, altre volte, ancora, la mediazione dei conflitti a tutti i costi. E questo è corretto, perché i problemi sono diversi e diverse devono essere anche le risposte. Ma bisogna “spiegare” all’opinione pubblica la ragione delle diversità negli approcci e nelle soluzioni prospettate. Altrimenti si crea una pericolosa confusione. Non si può, ad esempio, a volte far credere che la Polizia municipale debba farsi carico anche di compiti di controllo del territorio e altre volte affermare che le sue competenze non le consentano di fare ciò; ovvero, che a volte si può trattare e mediare con i centri sociali giovanili e altre volte no. Senza coerenza, si perverte la funzione pedagogica del messaggio, che da mezzo di produzione di consenso diventa ragione di ulteriore dissenso.

**Incoerenza nell’azione.** Certo, si può anche sbagliare sulle singole a-

zioni, ma non si può dare l'idea di sbagliare sempre e su tutto. Assunta una determinata posizione, bisogna reggere il timone verso la meta o il metodo assunti anche di fronte alle difficoltà e alle inevitabili reazioni. A Bologna, il governo della sicurezza ha proceduto incoerentemente, seguendo il vento favorevole e cangiante del consenso e quindi cambiando sovente rotta. E questo è un male, perché si educa l'opinione pubblica che se una scelta politica dell'amministrazione non piace, basta opporsi per vederla cambiata.

***Equivocità nelle soluzioni proposte.*** Niente di più nocivo che invocare una soluzione, sapendo di non poterla garantire. Se si prospetta un'ordinanza di divieto di sosta anche momentanea lungo i viali di circonvallazione al fine di dissuadere i clienti delle prostitute, bisogna essere certi che la Polizia municipale effettivamente provvederà ad elevare le contravvenzioni dalle 23 alle 3 della mattina. Faccio questo esempio, perché nel passato è avvenuto che questa ordinanza venisse adottata dall'Amministrazione di Bologna, sapendo che la Polizia municipale non l'avrebbe fatta rispettare per "resistenze" sindacali, come nei fatti poi risultò. E lo stesso deve dirsi per l'ordinanza antibivacco: prima minacciata, poi disposta formalmente, ma mai applicata. E gli esempi potrebbero essere numerosi. Il governo locale del bene pubblico della sicurezza non sopporta la scorciatoia delle "grida manzoniane", cioè mal convive con la dimensione solamente "simbolica" nella produzione dell'ordine. Il possibile consenso guadagnato in un primo momento, si converte in breve tempo in moltiplicatore di dissenso quando l'opinione pubblica si avvede che alle parole non fanno seguito i fatti. E in una "piccola" città come Bologna, le "bugie hanno sempre le gambe corte" perché tutto si viene ed in breve a sapere.

***Subalternità nella risposta.*** A Bologna le cose sono sempre andate in questo modo, lasciando il "servizio" agli altri (di volta in volta, l'opposizione politica, la stampa, i comitati dei cittadini, ecc.). In altri termini: l'amministrazione comunale si è mossa e tardivamente sui singoli problemi solo quando questi sono stati nesi all'ordine del giorno delle emergenze. Come se i problemi di sicurezza esistessero solo ed in quanto definiti dal sistema della comunicazione politica e mediatica. Ma così agendo si finisce per intervenire su una realtà problematica "costruita" appositamente per non trovare una ragionevole soluzione da parte dell'Amministrazione. Al contrario: l'Amministrazione deve anticipare le emergenze o meglio deve decidere lei per prima quali problemi devono essere affrontati come emergenze. Ma per "conquistare il servizio" e quindi una posizione di vantaggio, bisogna avere una strategia e sufficiente forza per imporla. E questo non si è quasi mai dato a Bologna.

***Difetto di comunicazione sociale.*** Quel poco o molto che viene agito dal Comune in tema di politiche di sicurezza alla fine "non appare". O meglio non ne appaiono le ragioni. Non emerge mai forte "il punto di vista" dell'Amministrazione. Quello che "appare" è un coro di posizioni stonate. E' scontato che la stampa cittadina abbia poi buon gioco nel fomentare questa situazione cacofonica. Ma tutto ciò non aiuta però l'Amministrazione. Su una questione così delicata come la sicurezza che tanto si presta a letture confuse, la voce dell'Amministrazione dovrebbe essere chiara ed univoca. Così non è mai stato.