

# POLITICHE DI SICUREZZA URBANA

*Direttore*

**Alfredo VERDE**

Università degli Studi di Genova

*Comitato scientifico*

**Rosalba ALTOPIEDI**

Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"

**Michele MANNOIA**

Università degli Studi di Palermo

**Vincenzo SCALIA**

University of Winchester

**Stefano PADOVANO**

Università degli Studi di Genova

## POLITICHE DI SICUREZZA URBANA



La collana approfondisce gli elementi di conoscenza scientifica relativi al concetto di sicurezza urbana. I temi sviluppati analizzano le categorie, le parole chiave, le cornici normative e i riscontri empirici delle esperienze maturate in una prospettiva comparata, sia nazionale sia europea.

La sicurezza di una città prende forma dalla contrapposizione tra zone di luce e di ombra; nel chiaroscuro delle mutazioni dei fenomeni che gravitano nei territori urbani. Le città sono come imbuto sociali all'interno dei quali tutto viene inghiottito, assorbito, ma non sempre assimilato. I cittadini sono al centro, spesso abituati a confrontarsi con la percezione dell'insicurezza, oggettivamente data, anche quando non risulta associata da elevati indici di criminalità. Oppure, al peggio, quando fa il paio con delitti e violenze. Il cittadino, allora, è portato a mutare continuamente lo sguardo, adattandolo ai cambiamenti. È costretto a confrontarsi con il disagio delle periferie degradate, con il mancato rispetto delle regole di convivenza e di buon vicinato, a rapportarsi con le problematiche non sempre visibili delle diversità.

In questo senso, la collana fornisce uno strumento idoneo per la formazione, l'aggiornamento e la capacità di analisi degli studiosi, degli addetti ai lavori e di tutta la comunità scientifica dinanzi a un tema complesso e controverso ma contemporaneamente al centro del dibattito pubblico.



Marino Lagorio  
Stefano Padovano

**Il Distretto sociale Finalese**  
Opzioni per un nuovo piano sociale





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)

[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXX

Gioacchino Onorati editore S.r.l. — unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)

[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20

00020 Canterano (RM)

(06) 45551463

ISBN 978-88-255-3831-1

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

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

I edizione: dicembre 2020

Ai cittadini del Distretto 5,  
non uno di meno



- 11 *Prefazione*  
VINCENZO SCALIA
- 15 *Introduzione*  
Breve nota metodologica
- 19 Capitolo I  
*Il doppio piano dell'ambito loanese*  
1.1. Un punto nella mappa, 19 – 1.2. La visione politica, 21 – 1.3. La prospettiva tecnico-istituzionale, 33 – 1.4. Il ruolo del Terzo Settore, 40 – 1.5. Le doppie configurazioni dell'ambito loanese, 46 – 1.5.1. La prima sezione, 46 – 1.5.2. La seconda sezione, 55.
- 61 Capitolo II  
*Il pietrese: un'area sociale a misura d'uomo*  
2.1. Premessa, 61 – 2.2. Un quadro d'insieme, 63 – 2.3. Pareri tecnici a confronto, 75 – 2.4. Oltre l'area a misura d'uomo: alcune proposte innovative, 80.
- 85 Capitolo III  
*La scala top-down dell'offerta sociale finalese*  
3.1. Introduzione, 85 – 3.2. Il punto di osservazione della parte politica, 86 – 3.3. Una panoramica tecnica dell'offerta esistente, 100 – 3.4. Un territorio di riguardo: l'ambito finalese, 111.
- 117 Capitolo IV  
*Conclusioni*  
4.1. Osservazioni preliminari, 117 – 4.2. Una visione prospettica, 119 – 4.3. Il lessico sociale del qui e ora, 122.
- 141 *Bibliografia*



# Prefazione

VINCENZO SCALIA\*

La questione relativa alla riallocazione delle risorse al fine di livellare gli squilibri economici e ricompattare il tessuto sociale, è coeva all'affermazione storica del capitalismo come modo di produzione.

A metà Ottocento, l'urbanizzazione tumultuosa, la coesistenza di gruppi sociali economicamente e culturalmente eterogenei, rischiavano di costituire una miscela esplosiva per la nascente società industriale. Già nella Gran Bretagna della Rivoluzione Industriale Charles Dickens, coi suoi romanzi d'appendice, evocava la necessità di implementare quelle misure necessarie a togliere i ragazzi dalla strada e vasti strati sociali dalla povertà e dalle opportunità (o dalle tentazioni) offerte dalla delinquenza. Qualche anno dopo, in Francia, gli fece eco Victor Hugo, ricordando, nei Miserabili, come ogni scuola in più rappresentasse una possibilità in meno di avere un delinquente per strada.

Ma la strada verso l'implementazione di un sistema di protezione sociale articolato, si connota storicamente come un percorso tortuoso, che incontra resistenze di tipo culturale ed economico prima di sfociare nel welfare state così come lo abbiamo conosciuto fino a pochi anni fa. I gruppi sociali più abbienti, erano recalcitranti a sacrificare quote dei loro redditi al sistema di tassazione progressiva necessaria a creare la rete di protezione sociale. Furono la crisi del 1929 e il successo della rivoluzione di Ottobre a persuadere le classi dirigenti europee e nord-americane a varare un piano di intervento pubblico articolato di protezione sociale.

\* Professore associato di Criminologia e Politiche Sociali (Department of Applied Social Sciences, Forensic and Policy, Università di Winchester, UK).

L'Italia conosce bene queste dinamiche, anche in relazione all'egemonia culturale e assistenziale che ha ritardato il processo di modernizzazione dell'apparato statale, sia in senso assistenziale, sia in senso penale. Stando alla sfera minorile, si pensi all'introduzione delle istituzioni penali e alla legislazione per minori siglata nel 1934, riducendo le prerogative degli istituti di correzione. Si pensi ancora alla riforma del diritto di famiglia e alle leggi di riforma del diritto minorile, varate tra il 1977 ed il 1978. La suddetta riforma introduceva l'affidamento dei minorenni ai servizi sociali e il loro sostegno sul territorio. Si smantellava così dopo oltre cento anni di unità nazionale la rete assistenziale di orfanotrofi, collegi e seminari che, oltre a costituire per le famiglie disagiate una vera e propria valvola di sfogo, fungeva da importante bacino di reclutamento della manodopera.

I figli "in eccesso" di operai e contadini trovavano a volte conveniente passare dal collegio al seminario o al monastero, dove un'occupazione sicura, comprensiva di vitto e alloggio, rappresentava un'alternativa migliore a una vita di stenti ed emigrazione oltre confine.

Tuttavia, il nostro Paese non ha mai varato un percorso di *welfare* articolato, simile a quello degli altri Paesi europei. Nel Regno Unito, ad esempio, dando per scontato che i giovani a 16 anni potevano scegliere di terminare gli studi ed entrare nel mondo del lavoro, era attiva, e in parte lo è ancora, una rete di protezione fatta di "benefits": sussidi di disoccupazione, riduzione del prezzo delle bollette, agevolazioni per i pubblici spettacoli e i trasporti, sussidi per le madri singole e per figli o genitori disabili. Fino al 1979, quando la Thatcher non era ancora ascesa al governo e il 42% degli alloggi era di realizzazione pubblica, i giovani inglesi avevano buone possibilità di vedersi assegnato un alloggio.

Questo apparato welfaristico era la cinghia di trasmissione del mondo del lavoro, con le possibilità di trovare un'occupazione ben retribuita che, fino alla metà degli anni Settanta erano state elevate. Il circuito virtuoso tra assistenza e mercato del lavoro, svolse un ruolo non secondario nella società e nella cultura contemporanea, in quanto fu proprio questa sinergia a fare emergere le controculture giovanili oltremarina.

In verità, in Italia le medesime condizioni non si sono mai create, probabilmente anche per ragioni culturali. Più di altri Paesi, la variabile indipendente della società italiana è costituita dalla famiglia, vista non soltanto come comunità di affetti, ma anche come rete di sostegno materiale reciproco per i suoi componenti. Non è casuale che le graduatorie per le assegnazioni degli alloggi popolari vengano stilate su base familiare, o che gli assegni di integrazione allo stipendio siano erogati sulla base di esigenze familiari prima che in base a bisogni individuali. Questo peculiare disegno del sistema welfaristico, se ha probabilmente permesso agli italiani di reggere i contraccolpi indotti dalle crisi economiche, si è tuttavia tradotto nella contrazione delle risorse familiari, impedendo l'emergere di nuove energie individuali che avrebbero potuto imprimere più dinamismo all'economia.

A partire dagli anni Ottanta, sull'onda della marea montante del neoliberalismo, l'approccio al *welfare* ha poi subito un radicale rovesciamento di prospettiva. I gruppi sociali emergenti, come i piccoli imprenditori e i professionisti, intendono l'assistenza pubblica come il terreno di coltura di un immobilismo parassitario diffuso, che rischia di creare sacche di privilegi e ostacola la crescita economica. A loro fanno eco i gruppi di interesse che gravitano attorno al nascente Terzo Settore i quali, facendo proprio lo slogan thatcheriano "più società, meno stato", intravedono nell'introduzione del principio di sussidiarietà la possibilità di creare un bacino operativo.

Dagli anni Novanta, con l'irrompere della globalizzazione, si assiste alla catalizzazione di questa tendenza. Da un lato, la pretesa di valorizzare l'attivismo della cosiddetta società civile, molti servizi assistenziali vengono delegati in misura crescente al volontariato, sia di ispirazione laica che religiosa. Dall'altro lato, si introducono delle categorie "di merito" per accedere ai benefici dell'assistenza pubblica. In altre parole, il *welfare* state perde la sua connotazione universalistica iniziale, per assurgere a strumento caritatevole, nei confronti di categorie afflitte da disagi permanenti, come i disabili, o temporanee, come i migranti. Per le categorie cosiddette a rischio, come ex-detenuti, disoccupati, tossicodipendenti si afferma, negli USA di Clinton e in Europa Settentrionale, il cosiddetto *welfare to work*.

La cornice che ingloba queste trasformazioni è stata quella del progressivo taglio della spesa pubblica. Pertanto, come uscire da una situazione irta di ostacoli e complessità? Un tentativo pregevole è stato chiaramente intrapreso da Lagorio e Padovano i quali, nell'area ligure analizzata nella ricerca, hanno saputo condurre uno studio acuto e accurato che dà l'impressione di non lasciare indietro nessuno. In particolare, condivido la scelta di Padovano di inserire questo lavoro nella collana delle politiche di sicurezza urbana, poiché il senso è quello di riaccogliere all'interno del paradigma welfaristico anche quello della domanda sociale dei cittadini. Affiancando insomma il diritto alla sicurezza con la sicurezza dei diritti.