

*Enrico Allasino, Luigi Bobbio, Stefano Neri*

## **CRISI URBANE: CHE COSA SUCCEDE DOPO?**

Le politiche per la gestione della  
conflittualità legata ai problemi  
dell'immigrazione

W.P. 135/2000

Working paper n. 135, maggio 2000



ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

*L'IREs PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

*Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione.*

*Giuridicamente l'IREs è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.*

*Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:*

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.*

@2000 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte  
via Nizza 18  
10125 Torino  
Tel. 011/6666411, fax 011/6696012

*Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.*

## **Indice**

1. Le crisi urbane	5
2. Il caso di Torino	11
3. Le politiche	17
4. Gli attori	27
5. Conclusioni	35
Riferimenti bibliografici	37



## 1. LE CRISI URBANE

In Italia assistiamo da una decina d'anni all'emergere di repentine "crisi" connesse – almeno apparentemente – ai problemi dell'immigrazione. Tali crisi si manifestano soprattutto nelle aree urbane. Sono improvvise, rabbiose, potenzialmente violente. Durano poco, ma lasciano dietro di sé lunghi strascichi. I protagonisti sono quasi sempre cittadini italiani che si ribellano contro la presenza di stranieri sul "loro" territorio (sono ancora rare in Italia le crisi di senso inverso – comuni a molti paesi europei – in cui gli stranieri si ribellano contro gli "indigeni" e le loro istituzioni). I bersagli dichiarati della protesta autoctona sono fenomeni come la prostituzione, lo spaccio di droga, l'apertura di centri di accoglienza o di detenzione per stranieri, la micro (o meno micro) delinquenza, i campi nomadi oppure semplicemente i disagi che derivano dalla convivenza con gli stranieri nelle stesse strade o nelle stesse case. Queste proteste, proprio per il loro carattere subitaneo e il loro tono esasperato, attirano immediatamente l'attenzione dell'opinione pubblica. Assurgono a sintomo di crisi. Nei quartieri coinvolti arrivano i giornalisti che interrogano le persone per la strada e filmano i punti caldi. Le loro vicende compaiono sulle prime pagine dei giornali nazionali e sono riprese nei talk-show televisivi. I politici locali sono costretti a pronunciarsi: alcuni minimizzano e se la prendono con la stampa ("questi episodi forniscono un'immagine distorta della nostra città"), altri soffiano sul fuoco, altri prendono posizione contro l'intolleranza xenofoba, altri ancora mettono l'accento sui "problemi reali" che stanno "dietro" alla protesta e si ripromettono di affrontarli. In effetti queste crisi sono imbarazzanti. Offrono segnali tanto forti, quanto equivoci. Rivelano intolleranza, ma anche profondi disagi, razzismo e insicurezza, pessime e ottime ragioni tutte mescolate assieme. Esistono incertezze e disaccordi sulla natura dei problemi che esse sollevano. Si capisce che i problemi sono gravi, ma non è chiaro in che cosa consistano effettivamente.

### *Le interpretazioni*

Anche l'analisi sociologica è divisa sull'interpretazione di questi fenomeni. L'interpretazione più diffusa è che si tratti di conflitti etnici tra autoctoni e immigrati. La letteratura internazionale in materia è vastissima e ha cercato di analizzare le cause di questi conflitti, le forme che assumono tipicamente, le strategie degli attori coinvolti. La complessità del dibattito è dovuta sia alla varietà di casi di conflitti tra gruppi differenti per lingua, cultura, religione, tradizioni o aspetto fisico, sia alla compresenza di prospettive disciplinari e di paradigmi diversi che cercano di interpretarli (Cotesta, 1999).

I fenomeni che qui esaminiamo si possono differenziare empiricamente da altri analoghi per due ordini di fattori:

- mentre molti conflitti esplodono perché etnie o gruppi subordinati entrano in lotta con controparti dominanti, da qualche tempo si sono invece imposte all'attenzione proteste, manifestazioni e altre forme di pressione politica da parte di cittadini autoctoni contro immigrati, marginali, devianti a

vario titolo accusati di essere causa di crescente degrado urbano e di peggioramento della situazione sociale;

- in molti paesi, tra i quali in particolare l'Italia (Diamanti, 2000), si tende a collegare una presunta maggiore diffusione di crimini e di atti di inciviltà alla immigrazione straniera (Barbagli, 1998). Secondo alcune interpretazioni, si sarebbe innescata una sindrome per cui i cittadini avvertono una sempre maggiore insicurezza e paura del crimine, le cui cause sono individuate sostanzialmente nell'afflusso di immigrati stranieri; questa percezione, alimentata da politici, giornalisti e intellettuali, porta a esigere sempre nuove misure repressive contro la microcriminalità e contro l'immigrazione, le quali da un lato un peggiorano la situazione di vita degli immigrati e dall'altro accrescono la percezione di una dilagante criminalità, in un circolo vizioso<sup>1</sup>.

Abbiamo quindi da un lato una nuova ondata di razzismo, che si manifesta a livello nazionale con il successo elettorale di partiti xenofobi e a livello locale come crescita delle tensioni nei quartieri multietnici. Dall'altro il legame stabilito tra crimine e immigrazione porta ad attuare misure repressive e di controllo che si traducono a livello nazionale in leggi limitative dell'immigrazione e localmente in meccanismi di controllo del territorio e di repressione delle forme di comportamento reputate devianti.

Non si tratta di novità assolute: minacce e attacchi più o meno violenti contro minoranze deboli sono ricorrenti nella storia del conflitto etnico. Ma la recente ripresa di episodi di questo genere in paesi democratici, nei quali pareva consolidato un clima di civile convivenza, fa temere una fiammata di intolleranza e di razzismo in forme nuove.

Anche l'idea che gli immigrati siano delinquenti attuali o potenziali è un vecchio pregiudizio. Ma oggi più che in passato questo diventa un tema di dibattito politico e, unendosi a un crescente senso di insicurezza dei cittadini, dà luogo a un complesso organico di norme, di iniziative, di attività specifiche elaborate in sistemi democratici. Il passaggio al piano politico, anche nel senso del *policy making* è quindi fondamentale e caratterizzante in questo processo, nel senso che vi è una crescente attivazione di iniziative repressive in risposta al problema, le quali alimentano l'allarme e acuiscono la percezione della devianza.

Le nuove forme di razzismo, e la loro diffusione nei quartieri popolari delle città, sono state studiate in particolare in Francia, ove alcuni autori hanno analizzato le logiche del razzismo (Taguieff, 1988; 1992) e il quadro sociale e culturale in cui esso ha potuto crescere e radicarsi (Jacquin e Wieviorka, 1991; Wieviorka, 1992). Mobilità sociale, caduta, esclusione, esaurimento di rapporti sociali e di modelli culturali che strutturavano la vita sociale nelle città fordiste sono poste alla base dell'apertura di spazi per il razzismo. La difesa di un quadro di vita e di identità che si sentono minacciate innescano contromovimenti sociali che irrigidiscono l'opposizione a un nemico assoluto e irriducibile, identificato nello straniero<sup>2</sup> (Wieviorka, 1991).

---

<sup>1</sup> Anche in Italia, come in altri paesi, si contrappongono analisi che evidenziano un aumento oggettivo di certe forme di criminalità, e del coinvolgimento di immigrati in esse, ad altre che sostengono piuttosto la natura di costruzione sociale della devianza e dell'insicurezza. Con riferimento al caso italiano, cfr. Barbagli, 1998; Dal Lago, 1998; 1999; Palidda, 1999; Quassoli, 1999.

<sup>2</sup> Questo filone fornisce elementi utili per capire il caso di Torino, per collegare le crisi e le trasformazioni di una città fordista alla presunta maggiore sensibilità dei cittadini ai temi dell'ordine pubblico, della

Le ricerche sulla insicurezza hanno origini disciplinari diverse, ma convergono sempre più sui problemi della convivenza nelle metropoli. Se, a grandi linee, molte ricerche confermano la crescita dell'insicurezza percepita tra i cittadini, e l'oggettivo aumento di certe forme di devianza e di criminalità, i legami tra i due ordini di fenomeni sono quanto meno controversi. Un rapporto causa effetto diretto (c'è più insicurezza perché c'è più criminalità) viene infatti respinto da molti autori, perché i due fenomeni non hanno dinamiche correlate e hanno logiche diverse, sino a venire rovesciato in alcune interpretazioni, che indicano nella crescita della repressione e del controllo sociale un fattore di sempre nuove forme di crimine e di comportamento deviante.

La diffusione della paura e della devianza possono essere interpretate come effetti di più ampie trasformazioni sistemiche (Roché, 1998). Le ragioni della crescita della delinquenza sono individuate nell'incontro tra due linee di trasformazione: da un lato la diffusione dell'anonimato, della mobilità e dell'individualismo nelle nostre società. Dall'altro il monopolio della violenza legittima da parte dello stato, che espropria progressivamente la società delle capacità autonome di regolazione delle condotte. Cresce quindi l'apparato di professionisti del controllo sociale, di cui le forze dell'ordine sono solo una componente, che si espande e si legittima trovando sempre nuove forme di intervento sulla società. La necessità di mantenere la fiducia generalizzata per far funzionare le società complesse alimenta a sua volta le inquietudini e le richieste di controllo. Da questa interpretazione emerge un quadro articolato, che consente di collegare in modo meno schematico fenomeni "oggettivi", percezioni e trasformazioni culturali e sociali contemporanee.

La ricerca sul conflitto etnico in Italia ha prodotto qualche analisi (Cotesta, 1992; 1995): sono stati studiati casi di convivenza nei quartieri multietnici (Alietti, 1998) e i problemi delle minoranze nelle città (Fondazione Michelucci, 1993). Le ricerche specifiche sulle proteste e sulla loro gestione politica sono relativamente poche e non compongono un quadro complessivo né dal punto di vista degli oggetti indagati né da quello delle prospettive teoriche. Tra le indagini più pertinenti per il nostro caso si segnala una tesi di dottorato su Torino, che ha analizzato i comitati spontanei e il ruolo della stampa nella vicenda di San Salvario (Belluati, 1998) e una sui comitati spontanei del centro storico di Genova (Petrillo, 1995). Disponiamo inoltre di una raccolta di lettere di protesta di cittadini bolognesi sul problema della sicurezza (Barbagli, 1999), e di alcune indagini promosse dal progetto "Città sicure" dell'Emilia Romagna (Giacomozzi e Selmini, 1996; Selmini, 1997; 1999a; 1999b). Il presente studio è quindi un tassello di un mosaico ancora molto frammentario. Ci sembra comunque un dato acquisto che il rapporto è triangolare: tra immigrati, o nuove minoranze, autoctoni e poteri pubblici. L'azione dei poteri pubblici è fondamentale, nel senso che il loro compito è in larga misura proprio quello di controllare ed escludere dalla cittadinanza (Balibar, 1994, 41), ma anche perché il processo di policy making, con le sue variazioni, le sue incertezze, i suoi conflitti esprime la presenza di tendenze e forze diverse e contrapposte, che si schierano e si confrontano sui temi dell'immigrazione e della discriminazione (Ires, 1995). Il razzismo non sta necessariamente alla base di ogni provvedimento, come forza immanente, ma può essere il risultato di

---

immigrazione, della convivenza. Questo non è però l'oggetto della nostro lavoro e ci limiteremo quindi a fornire le informazioni indispensabili, oltre a qualche valutazione finale derivante dalla ricerca.

una conflittualità mal gestita, deviata su capri espiatori. Da qui l'importanza di studiare la gestione del conflitto nella sua specificità, per valutare come essa indirizzi gli esiti del conflitto, senza affrettarsi a cercare cause ultime.

### *Le crisi come fattore di cambiamento*

Le crisi urbane non sono solo fenomeni da spiegare o interpretare. Sono anche potenti fattori di cambiamento. Esse offrono agli attori coinvolti l'opportunità per ridefinire le proprie strategie. Mobilitano le forze più diverse alla ricerca di risposte, interventi, misure, rimedi. Da questo punto di vista non importa più chiedersi da dove vengono le crisi, importa soprattutto chiedersi dove vanno. La prima domanda ("da dove vengono") ci porta inevitabilmente su terreni tormentati e controversi. La seconda ("dove vanno") ci dà la possibilità di compiere osservazioni più agevoli e dotate di un certo grado di plausibilità. Le crisi urbane possono essere considerate attraverso gli effetti che riescono a produrre e le politiche che riescono a mettere in moto. In quanto potenziali agenti di cambiamento, quello che interessa è "ciò che succede dopo".

Una crisi urbana può essere considerata come un evento focalizzante (Kingdon, 1984), ossia un evento che per la sua potenza evocativa è in grado di mettere a fuoco un problema (prima ignorato, sottovalutato o trascurato) e di inserirlo con forza dell'agenda politica. Una volta esplosa la crisi, il caso diventa oggetto di attenzione da parte del pubblico e sollecita risposte. Le istituzioni pubbliche e, prima di tutto, le amministrazioni comunali sono i principali attori da cui ci si aspetta qualcosa. Esse diventano rapidamente il punto verso cui si indirizzano le richieste più svariate: sostenere o condannare le proteste, assumere provvedimenti immediati o misure di lungo respiro. Ma anche altri attori collettivi si sentono toccati dalla crisi: talvolta premono sulle amministrazioni perché prendano posizione o agiscano, talvolta decidono di assumere autonomamente qualche iniziativa. Le crisi reclamano insomma che si "faccia qualcosa". Quello che non ci si può permettere è stare a guardare.

L'imperativo di "fare qualcosa" implica che si sappia che cosa fare. In realtà nessuno dispone, di solito, di rimedi particolarmente brillanti, almeno nell'immediato. Gli attori pescano alla rinfusa, nell'arsenale dei loro repertori, quelle risposte che possano risultare fattibili e pertinenti. La ricerca dei rimedi è strettamente legata alla percezione e alla definizione del problema. Vengono quindi proposte narrazioni (Roe, 1994) che si basano su alcuni *référentiels* (Jobert e Muller 1987; Faure, Pollet e Warin, 1995), ognuno dei quali ha i propri partigiani o *stakeholders* che li utilizzano nel dibattito pubblico. Si tratta di rappresentazioni sintetiche del problema che uniscono descrizioni, soluzioni e immagini di stati del mondo desiderabili, più o meno direttamente legate a valori e ideologie politiche, professionali e di gruppo.

La prima narrazione che in genere si affaccia sulla scena è quella dei protagonisti indigeni della protesta. Essa racconta di quartieri diventati invivibili, dove non si può uscire di casa la sera, dove aumentano gli scippi, le risse, i rumori, i disagi; addita come responsabili talvolta gli stranieri in generale, talvolta alcuni gruppi di stranieri oppure gli stranieri che delinquono (in quanto distinti dagli stranieri che lavorano). La narrazione si conclude con un auspicio lieto fine: con l'aumento della repressione, dei controlli sul

territorio o delle espulsioni il quartiere tornerà a rivivere e la gente a uscire tranquilla di casa. Questa narrazione-base è fatta propria dalle forze politiche che da tempo hanno scelto di giocare la carta della sicurezza o della xenofobia (o tutte e due), sia per rafforzare la loro presa sui cittadini, sia per usare la protesta nell'arena partigiana. Le forze politiche che non condividono questa impostazione, tendono facilmente ad essere risucchiate entro gli orizzonti di tale narrazione e a offrire risposte dello stesso tipo anche se con formulazioni più prudenti.

E tuttavia le risposte repressive, in termini di ordine pubblico, non sono che uno dei possibili sbocchi. E infatti altre narrazioni tendono presentarsi sulla scena in competizione con le prime. Compaiono altre definizioni del problema e vengono suggeriti altri rimedi. A seconda della loro sensibilità, delle loro competenze e delle risorse di cui dispongono, gli attori istituzionali (e non) propongono svariate diagnosi e terapie. L'oscuro disagio che è all'origine della crisi viene dissezionato e scomposto in diversi aspetti problematici ciascuno dei quali può essere trattato con procedure sperimentate (o almeno un po' sperimentate). Gli attori reagiscono, in altre parole, all'incertezza e alla complessità della situazione, proponendo concettualizzazioni che sono loro familiari e che permettono risposte più o meno collaudate. La crisi può essere allora riproposta come un problema sociale, urbanistico, abitativo o economico. Si può mettere l'accento sull'educazione, sull'integrazione, sui servizi sanitari e sociali, sulle politiche attive del lavoro o quelle per il sostegno e lo sviluppo delle imprese. Si possono proporre interventi sul tessuto urbanistico o sulla gestione del traffico. Nessuno è in grado di scommettere sull'efficacia di alcuna di queste misure rispetto al problema originario che ha determinato la crisi. Ogni iniziativa è una goccia nel mare. Ma, nel lungo andare, sotto la pressione delle diverse narrazioni, il problema originario si modifica, si scompone, si precisa, assume volti diversi.

Può naturalmente anche accadere che dopo un breve periodo di effervescenza i vecchi equilibri riprendano il sopravvento: l'opportunità non è stata colta; le istituzioni pubbliche si sono comportate come il classico muro di gomma; la crisi non ha generato cambiamenti significativi. Può darsi che la spallata non fosse abbastanza potente (ma in questo caso dobbiamo attenderci, prima o poi, altri ritorni di fiamma); può darsi che le risorse a disposizione degli attori locali fossero troppo povere. Ma non bisogna credere che sia facile stabilire se la crisi abbia effettivamente prodotto cambiamenti. Su questo punto le percezioni degli attori sono in genere molto distanti tra di loro. I responsabili delle istituzioni tendono a presentare un bilancio attivo delle loro iniziative, in termini di fondi erogati o provvedimenti assunti. I protagonisti della protesta hanno invece spesso l'impressione che "non è cambiato niente", che "tutto è rimasto come prima", che "i fatti non hanno seguito le parole". Il facile ottimismo dei primi si contrappone al pessimismo rancoroso dei secondi. La valutazione delle politiche per la gestione dei conflitti urbani ("è cambiato qualcosa?", "che cosa è cambiato?") è essa stessa oggetto di dibattiti e di recriminazioni senza fine.

## 2. IL CASO DI TORINO

Per studiare che cosa succede dopo l'esplosione di una crisi urbana, abbiamo preso in considerazione un singolo caso, quello della città di Torino. A metà degli anni Novanta, Torino fu ripetutamente investita da proteste contro gli immigrati. I nomi di alcuni luoghi o quartieri – San Salvario, Porta Palazzo, Pellerina, i Murazzi – fecero più volte la loro comparsa sulla stampa nazionale di quel periodo, come punti emblematici del nuovo disagio o dell'intolleranza. Abbiamo scelto le due più importanti aree di crisi, il quartiere di San Salvario e quello di Porta Palazzo ed abbiamo analizzato l'insieme delle politiche che sono state messe in opera negli anni successivi per fronteggiare il problema. Abbiamo raccolto documenti e atti ufficiali. Abbiamo intervistato i protagonisti delle due vicende impegnati su diversi fronti: amministratori comunali (politici e funzionari), esponenti delle forze dell'ordine, responsabili delle circoscrizioni comunali, esponenti di associazioni, osservatori<sup>3</sup>.

Come si vedrà, le risposte messe in atto a Torino nei due quartieri sono state molteplici e contrassegnate da notevole attivismo. Ci sono stati continui slittamenti nel modo di definire e affrontare i problemi. Qualcosa è sicuramente cambiato, anche se è impossibile dire se le ragioni originarie del conflitto, qualsiasi esse fossero, siano venute effettivamente meno.

Non intendiamo presentare la vicenda dei due quartieri torinesi come un caso rappresentativo o esemplare, dal momento che non è né l'uno né l'altro. Ci interessa invece mettere in luce le dinamiche attraverso cui sono state costruite le risposte alla crisi. Da questo punto di vista, il caso torinese è uno dei possibili percorsi di produzione di politiche per la gestione della conflittualità. Altre città italiane ne hanno compiuti o ne stanno compiendo altri analoghi: gli attori coinvolti e i risultati raggiunti possono essere molto diversi, ma è probabile che possano essere usate lenti simili per osservarli.

### *1995: lo scoppio della crisi*

Il quartiere di San Salvario entra nell'occhio del ciclone nel 1995. Ovviamente c'erano stati prima significativi e ripetuti segnali<sup>4</sup>, ma tutti gli attori concordano

---

<sup>3</sup> Ringraziamo tutti coloro che hanno reso possibile questa ricerca con informazioni, documentazione, osservazioni. Questo studio doveva far parte di una serie di indagini comparate su alcune città italiane e straniere, che non fu realizzata: abbiamo potuto comunque giovarci delle idee e delle ipotesi emerse in seminari preparatori con colleghi italiani e stranieri. Una prima versione di questo rapporto è stata presentata e discussa al seminario del gruppo *Politiques urbaines comparées* dell'Institut d'études politiques di Bordeaux.

<sup>4</sup> Una cronologia di eventi legati all'immigrazione straniera a Torino, basata sulle notizie de *La Stampa*, mostra che sin dal 1990 a San Salvario vi erano state proteste contro gli immigrati (Ires, 1994: cap. II). Per altro questi episodi, come altri analoghi a Mirafiori Sud e a Porta Palazzo, sembravano finiti senza ulteriori conseguenze: è la "fase della latenza" dell'attenzione collettiva sul quartiere (Belluati, 1998: par 3.1.1.). Inoltre, diverse iniziative per favorire la convivenza erano state avviate ben prima del 1995, e quindi molti attori ritenevano a buon diritto di essere già mobilitati e di non essersi fatti cogliere di sorpresa. In pratica non è facile né per i decisori politici, né per i ricercatori, distinguere i sintomi premonitori di una crisi dal ripetersi di proteste "di ordinaria amministrazione". In una precedente ricerca sugli atteggiamenti dei torinesi verso gli immigrati ipotizzammo che potessero avvenire bruschi rovesciamenti di clima d'opinione (Ires, 1992: par. 6.11). Avevamo inoltre già avvertito che le relazioni di vicinato con immigrati erano potenzialmente più conflittuali di quelle di lavoro, contrariamente all'opinione diffusa all'epoca (Ivi: 184). Inoltre, risultava chiaramente che i commercianti, che avranno una parte di rilievo nelle successive

nell'attribuire un salto di qualità assolutamente decisivo a uno specifico evento che apre ufficialmente il caso San Salvario. Curiosamente si tratta di un evento esclusivamente mediatico: un'intervista al parroco del quartiere, don Piero Gallo, viene pubblicata il 13 settembre 1995 dalla cronaca cittadina della *Stampa* con un titolo efficace e preoccupante: "Voglia di spranghe a San Salvario" (la voglia di spranghe è naturalmente quella degli indigeni contro gli stranieri). L'allarme lanciato dal sacerdote ha l'effetto paradossale di rinfocolare la protesta: pochi giorni dopo si costituisce il comitato spontaneo di San Salvario che unisce i protagonisti di precedenti iniziative. E nello stesso tempo spinge le amministrazioni ad affrontare di petto il problema. Il 21 settembre si tiene un incontro tra il sindaco e il prefetto. In ottobre il comune di Torino designa una task force per San Salvario mettendoci a capo l'assessore al commercio Andrea Prele, che viene subito coinvolto in assemblee infuocate.

Gli inviati speciali della stampa nazionale e internazionale che vengono a perlustrare il quartiere-simbolo, aspettandosi di trovare qualcosa che assomigli al Bronx, a Brixton o a Vaulx-en-Velin, rimangono sorpresi. San Salvario si trova nel pieno centro di Torino, tra la stazione di Porta Nuova e il parco del Valentino; è formato da edifici signorili del primo Novecento (talvolta un po' malandati); appare ricco di risorse: vi sorge la sinagoga e il tempio valdese, la facoltà di architettura (nello splendido castello settecentesco del Valentino), il collegio universitario di via Gallieri. Nel cuore del quartiere ha sede il frequentatissimo mercato di piazza Madama Cristina. Siamo ben lontani dallo stereotipo della periferia degradata o ghettizzata (Griseri, 1996). Eppure, a ben guardare, i segni del disagio sono facilmente percepibili. La presenza degli stranieri è assai visibile perché molto concentrata. Alla sera gli spacciatori prendono possesso di alcune strade. I portici di via Nizza, dirimpetto alla stazione, sono presidiati giorno e notte da individui dall'aspetto poco raccomandabile. Si verificano risse e alterchi. C'è stato qualche fatto di sangue. Qualcuno sostiene che la denuncia del parroco sia stata eccessiva e controproducente perché ha contribuito ad attizzare il fuoco. Con il senno di poi si direbbe che essa ha fornito un segnale precoce e quindi assai prezioso: in mancanza di essa la situazione avrebbe potuto continuare a deteriorarsi, in modo sotterraneo, per esplodere in forme ancora peggiori<sup>5</sup>.

La situazione del quartiere di Porta Palazzo, a detta di tutti gli osservatori, è molto più grave e complessa (Cicsene, 1997a). Qui manca un vero e proprio evento focalizzante. Si assiste piuttosto a un continuo stillicidio di segnali, assai inquietanti, che portano ad associare – nello stesso periodo – il caso di Porta Palazzo a quello di San Salvario. Anche il quartiere di Porta Palazzo si trova nel centro storico (sul lato opposto) a due passi dal palazzo reale e dalla prefettura. Esso è dominato dalla vasta piazza della Repubblica dove si tiene il più grande mercato cittadino (in parte all'aperto, in parte al coperto, in vari padiglioni) che è frequentato da 40.000 cittadini al giorno. Il sabato, in alcune viuzze adiacenti,

---

proteste, avevano un livello di integrazione sociale molto basso ed erano molto scontenti della rappresentanza politica, del prestigio sociale e del reddito (Ivi: par. 2.3). Si coglievano anche altri sintomi, quale il legame tra chiusura verso gli immigrati e astensione dal voto o la tendenziale congruenza di valori tra coloro che votavano per la destra e per la Lega Nord. Infine, avevamo indicato che il collegamento tra immigrazione e criminalità veniva consolidandosi nelle opinioni (Ires, 1995).

<sup>5</sup> La ricerca commissionata dal Comune di Torino al Cicsene nel 1995, mostra che il quartiere, assieme a notevoli potenzialità, presenta situazioni sociali e territoriali problematiche, ma non a livelli tali da costituire l'ovvia spiegazione della esplosione di malcontento, quanto meno nel senso che altre zone della città avevano problemi altrettanto o più gravi (Cicsene, 1996).

si tiene l'affollatissimo mercato dell'usato (il Balon). La domenica la piazza è il luogo di ritrovo abituale di numerose comunità straniere, come lo era del resto negli anni Sessanta per gli emigrati sardi o siciliani. Tutt'intorno, in case particolarmente degradate, aumenta continuamente il numero degli inquilini stranieri in condizioni di sovraffollamento. Alcuni isolati sono presidiati tutto il giorno da gruppi dediti a ogni sorta di traffici illeciti, in parte connessi con l'attività del mercato e l'abusivismo commerciale, in parte legati al mondo della droga e della prostituzione. Scontri e fatti di sangue tra gruppi rivali sono all'ordine del giorno. Qui la protesta degli indigeni è rabbiosa e frammentata. Esistono decine di comitati, in continuo movimento, che rappresentano istanze particolari e specializzate: gli abitanti di una certa via, gli ambulanti di un certo settore. Ciascuno di esso difende, in modo aggressivo, i propri specifici interessi. Non sono mancate neppure proteste da parte del parroco del quartiere. L'amministrazione comunale e le forze dell'ordine sono investite da continue richieste di intervento, che riguardano il ripristino della legalità, la lotta contro l'abusivismo, il controllo sulle abitazioni. Gli assessori comunali sono spesso costretti a intervenire in assemblee cariche di tensione.

Due anni più tardi, allo scadere dell'amministrazione Castellani (di centro sinistra) lo sfidante, Raffaele Costa (del centro destra) sceglie di impostare la sua campagna elettorale esclusivamente sui temi della sicurezza e dell'ordine pubblico, gestiti in modo ossessivo e martellante. Al primo turno egli riesce a superare di gran lunga il proprio rivale (43% contro il 35%). Al ballottaggio Castellani riesce a spuntarla con una differenza irrisoria (4.700 voti). In tutti consigli di circoscrizione, tranne uno, il centro destra ottiene invece la maggioranza. È difficile dire se l'impetuosa avanzata del Polo sia dovuta alla scelta di giocare tutte le sue carte sul tema della legalità. O, viceversa, se l'insistenza troppo unilaterale su tale *issue* gli abbia alla fine impedito di cogliere una vittoria che pareva a portata di mano. È certo, comunque, che con la campagna elettorale del 1997, il problema della sicurezza diventa un tema-chiave del dibattito pubblico e si insedia stabilmente nell'agenda politica cittadina.

### *2000: cinque anni dopo*

Cinque anni sono un lasso di tempo ragionevole per osservare se le politiche pubbliche hanno determinato qualche cambiamento. Alcune tracce, particolarmente vistose, sono immediatamente percepibili a chi visita i due quartieri nella primavera del 2000.

Innanzitutto a Porta Palazzo e a San Salvario sono attualmente aperti due tra i più importanti cantieri della città. Nella piazza del mercato di San Salvario è in costruzione un parcheggio sotterraneo multipiano destinato prevalentemente agli ambulanti che dovrebbe risolvere i gravi problemi di congestione della zona. Si tratta di un vecchio progetto, elaborato ai tempi della legge Tognoli del 1989, che ha percorso lunghe peripezie (compresa una dura opposizione dei commercianti locali), ma che ora si trova in stato di avanzata realizzazione. Il cantiere aperto a Porta Palazzo è più imponente: si sta costruendo un sottopasso di ottocento metri destinato a eliminare il traffico automobilistico dalla piazza del mercato. E' anche questo un progetto di vecchia data che da

almeno quindici anni si affaccia sulla scena cittadina, con diverse ipotesi progettuali: ora però è effettivamente in corso. E per di più i lavori sembrano procedere con una rapidità del tutto inusuale; è il segno che l'emergenza sociale può avere un effetto benefico anche sui tempi delle opere pubbliche. I lavori sono svolti all'insegna di uno slogan accattivante: "Sotto passaggio, sopra passeggio". In effetti il sottopassaggio sarà l'occasione di risistemare l'intera area del mercato, con il rifacimento di alcuni padiglioni e la predisposizione di un grande spazio pedonale destinato al commercio. Poco più in là è già stato completato un parcheggio multipiano. Accanto ad esso si stanno svolgendo i lavori per trasformare i vecchi bagni pubblici in un *hammam* arabo che dovrebbe diventare un centro culturale interetnico.

L'osservatore attento potrà anche notare che nei punti più caldi dei due quartieri sono sistemate alcune telecamere collegate con la centrale della polizia e non farà fatica a sapere che le pattuglie della polizia si fanno vedere con maggiore frequenza e con mezzi nuovi.

Ma l'attenzione del visitatore sarà attirata anche dalla presenza di quattro nuovi uffici, che si aprono sulla strada e che offrono ai cittadini inediti servizi di sportello. La parola sportello non descrive esattamente quello si offre alla vista dell'utente: i locali sono luminosi, i visitatori sono invitati a sedersi di fronte a personale accogliente che non ricorda neanche di lontano i classici stili burocratici. Il primo ufficio, si trova nella piazza di Porta Palazzo all'ingresso della Galleria Umberto ed è gestito dal comune di Torino. Esso offre al passante una denominazione curiosa, "The Gate. Living not leaving", che risulterà sicuramente sibillina agli ambulanti e ai residenti del quartiere, ma che evoca, con un pizzico di civetteria, il carattere multietnico della zona. E' questo il titolo del progetto pilota europeo che ha permesso di finanziare un insieme integrato di iniziative. Il secondo ufficio, nel cuore di San Salvario, reca sulla vetrina una scritta inedita: "Spazi di intesa. Centro per la gestione dei conflitti". È stato messo in piedi dal gruppo Abele su finanziamento del comune. Chiunque abbia rimostranze, problemi e difficoltà viene fatto accomodare in un salottino e viene ascoltato. Il terzo ufficio, aperto a poca distanza da qualche mese, è l'"Agenzia per lo sviluppo locale di San Salvario". È gestito dal Ciscene nell'ambito del progetto periferie del comune di Torino. Offre gratuitamente servizi di consulenza ai proprietari di alloggi e agli operatori commerciali. Il quarto ufficio, sempre a San Salvario, si occupa degli anziani vittime di fatti di violenza. Offre ascolto e consulenza.

Queste tracce tangibili non esauriscono certamente quello che in cinque anni è stato messo in campo. Né ci dicono se quegli interventi siano risultati efficaci né se riusciranno ad esserlo in futuro. Mostrano semplicemente che qualcosa si è mosso. Come? attraverso l'attivazione di quali attori e lo sviluppo di quali percorsi?

Nel 1994 una precoce indagine conoscitiva svolta dal consiglio comunale sul caso di Porta Palazzo aveva consigliato un "intervento strutturale" caratterizzato dall'"unitarietà" e dall'"organicità"<sup>6</sup>. Le cose non sono andate affatto così. Gli interventi sono stati assai più variegati, in un quadro plurale e confuso. Per ricostruire le dinamiche con cui si sono andate costruendo le risposte abbiamo distinto quattro principali filoni tematici (cui corrispondono

---

<sup>6</sup> *Indagine conoscitiva sulla situazione dell'area di Porta Palazzo: relazione e prime proposte*, Consiglio comunale di Torino, 21 febbraio 1994.

altrettante narrazioni): il filone della sicurezza; il filone della riqualificazione urbana e degli interventi infrastrutturali; il filone dei servizi sociali; il filone delle politiche per lo sviluppo. Vedremo infine come alcuni di questi ambiti di *policy* si siano ricongiunti nella predisposizione di progetti integrati.



### 3. LE POLITICHE

Per ricostruire le politiche attuate dalla amministrazione comunale di Torino abbiamo raccolto le delibere di giunta relative alle due aree in esame (Porta Palazzo e San Salvario) o in qualche modo connesse alla gestione della crisi, tra la metà del 1993 (insediamento della prima giunta Castellani) e la metà del 1999. Tuttavia, i procedimenti amministrativi hanno logiche e regole proprie che non coincidono con quelle del processo di *policy making* e di implementazione. Essi vanno utilizzati tenendo conto di alcuni limiti:

- non tutte le attività amministrative danno luogo alla stessa qualità e quantità di atti, a prescindere dalla loro rilevanza politica. In particolare gli interventi infrastrutturali e di riqualificazione urbana, con oneri elevati, prevedono procedure più rigide e formali, mentre molte misure di organizzazione dei servizi vengono adottate con semplici direttive interne e senza oneri finanziari.
- Le delibere non informano sempre sul processo decisionale che le ha precedute e accompagnate: molte delibere sono di routine, mentre atti in apparenza secondari possono aver generato polemiche e lotte politiche.
- Non sempre le attività previste in una delibera vengono attuate, o rispettano i tempi e i modi indicati: succede anzi che si rendano necessarie nuove delibere correttive o integrative.
- Non tutte le iniziative rilevanti per il nostro caso sono state approvate e finanziate dall'amministrazione comunale, la quale inoltre può essersi astenuta dall'intervenire in settori che sapeva già coperti da altre istituzioni.
- Non è stato possibile comparare questi dati con altri relativi a diverse aree o questioni, per verificare se vi sia stato in effetti una maggiore attivazione della giunta su queste *issues*.

Ciò premesso, la ricostruzione dell'attività deliberativa della giunta torinese (tabelle 1 e 2) mostra un crescita di delibere nel 1995 (quando esplose il caso) e nel 1998, dopo la riconferma del sindaco, mentre vi è una diminuzione nell'anno di elezioni, il 1997. Gli oltre sessanta miliardi stanziati per interventi sono stati investiti soprattutto nel 1997 (ma nei mesi successivi alle elezioni), sull'area di Porta Palazzo e sui progetti di riqualificazione urbana. Le maggiori innovazioni e le procedure più complesse non sono però necessariamente quelle che hanno ricevuto più finanziamenti e comportato più delibere: è quindi opportuno ricostruire brevemente ogni filone da noi individuato accentuando soprattutto questi aspetti.

Tab. 1 - Delibere adottate dalla giunta comunale di Torino, per anno e per quartiere, con relativi impegni di spesa (in miliardi di lire)

	San Salvario	Porta Palazzo	Area non specifica	Totale	Impegni di spesa
1993	3	0	0	3	0,1
1994	4	6	0	10	1,1
1995	11	10	5	26	2
1996	6	16	3	25	4,8
1997	3	11	1	15	39,2
1998	22	34	2	58	16,7
1999	7	11	0	18	0,9
<b>Tot.</b>	<b>56</b>	<b>88</b>	<b>11</b>	<b>155</b>	<b>64,8</b>

Tab. 2 - Delibere adottate dalla giunta comunale di Torino per settore di intervento e per quartiere, con relativi impegni di spesa (in miliardi di lire)

	San Salvario	Porta Palazzo	Area non specifica	Totale	Impegni di spesa
Ordine pubblico	3	4	7	14	0,2
Riqualificazione urbana	33	67	3	103	57,9
Servizi sociali	15	8	1	25	0,6
Sviluppo	5	9	0	14	6,1
Totale	56	88	11	155	
<b>Impegni di spesa</b>	<b>9,6</b>	<b>55,1</b>	<b>0,1</b>		<b>64,8</b>

### *Sicurezza e ordine pubblico*

Il primo tema, che si affaccia sulla scena, è quello della sicurezza. Esso corrisponde alla narrazione dei protagonisti autoctoni della protesta. In quest'ottica le crisi sono interpretate come un problema di ordine pubblico, che richiede una maggiore efficacia delle attività di prevenzione e di repressione di comportamenti giudicati devianti. La soluzione che viene invocata è il controllo del territorio. I bersagli sono gli stranieri che delinquono o che semplicemente commettono "atti di inciviltà" (con l'evidente rischio di includere gli stranieri "in quanto tali" in un generale processo di stigmatizzazione).

Il problema che qui si apre è che il principale destinatario delle pressioni, ossia l'amministrazione comunale (e il suo sindaco), non ha competenze in materia di prevenzione e repressione dei reati, che invece spettano in via esclusiva allo stato (prefetto e forze dell'ordine). All'inizio qualche esponente dell'amministrazione comunale cerca timidamente di circoscrivere le proprie responsabilità ("l'ordine pubblico non è nostra competenza") e di dirottare la protesta verso le forze dell'ordine. Ma si tratta di una mossa infelice che viene percepita come un indecoroso "scarica barile". In realtà a poco a poco

l'amministrazione viene indotta ad assumersi crescenti responsabilità sul tema della sicurezza. Le tappe del suo coinvolgimento sono le seguenti:

- nel 1993 il consiglio comunale (presieduto da Domenico Carpanini) promuove una indagine sul caso di Porta Palazzo, che si conclude con la proposta di attivare un coordinamento per gli interventi nelle zone a rischio;
- nel 1994 la vice comandante della polizia municipale è nominata coordinatrice degli interventi per Porta Palazzo;
- nel 1995, dopo lo scoppio della crisi a San Salvario, viene costituita una *task force* per l'intervento nel quartiere la cui direzione è affidata all'assessore al commercio Andrea Prele;
- nel 1996 lo stesso assessore assume la medesima funzione anche a Porta Palazzo in sostituzione della vice comandante dei vigili urbani;
- nel 1997, dopo le elezioni, le politiche della sicurezza assumono una veste ufficiale ed altamente visibile; se ne assume infatti la responsabilità il vicesindaco Domenico Carpanini, che diventa, ed è tuttora, il protagonista e il coordinatore dei tutti gli interventi del comune sulla sicurezza. La scelta, quindi, è quella di attribuire la gestione della sicurezza ad un ruolo politico di alto livello e trasversale rispetto agli assessorati, ma senza costruire (a differenza di quello che avviene a Milano) una struttura amministrativa ad hoc.

Si passa così da un impegno speciale, temporaneo e settoriale (*task forces* per specifici quartieri) a un impegno generale e permanente; nello stesso tempo si alza il livello della responsabilità: l'incarico passa da un alto funzionario a un assessore e dall'assessore al vicesindaco. Nel giro di pochi anni un nuovo settore di *policy* è stato istituzionalizzato all'interno del comune. Basta pensare che ancora nel 1994, in occasione della revisione dello statuto comunale, la sicurezza non era stata neppure menzionata tra le funzioni dell'ente.

In che cosa consistono le "politiche per la sicurezza" che si vanno istituzionalizzando presso il comune? Essenzialmente in due aspetti: a) un uso più accentuato e mirato delle competenze specifiche del comune in materia di controlli su commercio, sanità e abitazioni; b) una crescente cooperazione tra amministrazione comunale e forze dell'ordine.

Sul primo versante l'amministrazione comunale cerca, fin dall'inizio, di giocare le carte di cui dispone. A Porta Palazzo sviluppa in modo più coordinato le proprie funzioni di polizia annonaria in stretta collaborazione con la polizia e i carabinieri allo scopo di realizzare un maggiore controllo sul territorio. A San Salvario l'intervento dell'assessore al commercio si rivolge contro gli esercizi pubblici che non sono in regola e soprattutto contro i club privati (accusati di essere fonte di disturbo e luogo di attività illecite). Ad alcuni di essi viene imposta la chiusura (con un grande effetto sull'opinione pubblica). Nella stessa direzione vengono intensificati gli accertamenti tributari (pagamenti dell'Ici, della tassa smaltimento rifiuti...) e le ispezioni sul rispetto delle norme igieniche nella abitazioni (effettuati dalle Asl), con l'intenzione di colpire gli abusi dei proprietari a danno degli inquilini extracomunitari.

In questa direzione non mancano le difficoltà e le battute d'arresto. Il passaggio burocratico dall'atto ispettivo alla sanzione risulta molto lento (e spesso inefficace). Per realizzare un più intenso controllo sul territorio viene continuamente invocata l'istituzione del "vigile di quartiere", ma questo

dibattito non è accompagnato da un'adeguata elaborazione sulle sue funzioni e sui necessari investimenti in formazione. A San Salvario viene aperto un presidio delle polizia urbana cui si assegna, un po' prematuramente, il titolo di "vigile di quartiere". Ma i risultati, a detta di tutti gli osservatori, appaiono modesti dal momento che il presidio non è in grado di svolgere compiti diversi da quelli tradizionali. In generale si ha l'impressione che l'amministrazione comunale incontri molte difficoltà nel riconvertire il corpo dei vigili urbani in funzioni più attive di controllo e presenza sul territorio.

È interessante notare come l'amministrazione comunale fosse già da tempo impegnata sul terreno della sicurezza in un settore specifico: quello delle politiche di prevenzione del disagio e la devianza giovanile. Negli anni Ottanta era nato un ufficio per le politiche giovanili che aveva elaborato e gestito numerosi progetti attraverso una fitta rete di operatori sociali. Grazie all'impegno di questo ufficio il comune era entrato in contatto con le politiche della sicurezza sperimentate in altre città europee, aveva aderito al Forum europeo per la sicurezza ed era stato, in seguito, tra i promotori del Forum italiano. Quando esplode la crisi, tuttavia, tali competenze non vengono in alcun modo attivate. Il comune se ne dimentica. Ciò dipende in parte dal fatto che gli operatori per il disagio giovanile sono, culturalmente, poco propensi a muoversi in condizioni di emergenza e sono comunque portatori di una competenza specialistica (i "giovani" appunto) che c'entra poco con la natura della crisi; in parte dal fatto che le pressioni sicurtarie finiscono per spiazzarli. Esse non pongono più un problema di prevenzione sociale, ma di controllo del territorio. Avviene così all'interno dell'apparato comunale di Torino uno slittamento (quasi irriflesso, non discusso né ragionato) da una politica per la sicurezza (per la verità appena abbozzata) intesa in termini di aiuto, educazione e integrazione dei soggetti potenzialmente devianti, ad una politica per la sicurezza intesa in termini di controllo del territorio rivolta essenzialmente alla rassicurazione dei cittadini. Abbiamo del resto constatato che gli stessi responsabili dei vigili urbani impegnati nelle "nuove" politiche della sicurezza erano poco consapevoli delle problematiche affrontate dai Forum per la sicurezza e non erano direttamente coinvolti nel relativo dibattito.

Il secondo aspetto, quello del raccordo tra l'amministrazione comunale e le forze dell'ordine, è uno degli aspetti più innovativi e significativi della gestione del dopo-crisi. All'indomani dell'esplosione del caso San Salvario gli esponenti dell'amministrazione comunale (il sindaco, alcuni assessori, i presidenti dei consigli di circoscrizione) cominciano a essere invitati regolarmente, e informalmente, alle sedute del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, che – sotto la presidenza del prefetto – riunisce i responsabili delle forze dell'ordine e della procura della repubblica. In quella sede vengono individuate le aree della città su cui intervenire e vengono concordate le azioni da intraprendere con l'apporto dei diversi corpi di polizia (vigili urbani compresi). È una prassi che precede di quattro anni la legge nazionale che ammette ufficialmente i sindaci nei comitati provinciali per l'ordine pubblico. Del resto quando, nel 1998, viene siglato anche a Torino il protocollo d'intesa tra il comune e il ministero dell'interno per l'assunzione di responsabilità comuni nella gestione dell'ordine pubblico, la cooperazione è in realtà già in corso da tempo. Torino non rappresenta, da questo punto di vista, un'eccezione nel contesto italiano. Anche in altre città le relazioni tra stato ed enti locali per la

gestione dell'ordine pubblico si sviluppano e si consolidano dal basso, in modo informale e al di fuori di un quadro legislativo nazionale (Selmini 1999a e 1999b).

Ciò che più conta è che tali relazioni si stabilizzano rapidamente e in modo soddisfacente, a detta di tutti i protagonisti (statali e comunali). Le consultazioni sono frequenti e si estendono molto al di là degli incontri ufficiali. Tutti gli interventi di un certo peso vengono preliminarmente concordati. Tra i comandanti della polizia e dei carabinieri e gli amministratori comunali si instaura un clima di fiducia e l'abitudine a sentirsi spesso.

Uno dei risultati più pubblicizzati di questa cooperazione è l'installazione di telecamere per la videosorveglianza nei punti più caldi della città. Questa iniziativa è stata fortemente voluta dalla amministrazione comunale, ed è stata poi messa in opera in collaborazione (anche finanziaria) con la prefettura e le forze dell'ordine, che ne curano in esclusiva la gestione. Dal canto suo, anche la procura della repubblica si è mossa (probabilmente grazie al clima di cooperazione instaurato), costituendo un pool di magistrati specializzati nella repressione della microcriminalità.

Non sono mancate naturalmente le frizioni, soprattutto quando le iniziative del comune potevano apparire come un'indebita invasione di campo (tema su cui le forze dell'ordine sono molto sensibili), ma nel complesso sono stati messi in campo strumenti per affrontarle e gestirle. Si direbbe che le crisi urbane e le nuove domande di sicurezza abbiano messo oggettivamente entrambi gli attori in una condizione di interdipendenza. Le distinzioni dei compiti e le rispettive autonomie funzionali vengono ovviamente continuamente ribadite, soprattutto da parte delle forze dell'ordine, ma non vi è più una presunzione di autosufficienza.

Altre iniziative sono state realizzate autonomamente dalla questura senza un diretto coinvolgimento delle amministrazioni locali, come le innovazioni organizzative nei pattugliamenti della polizia o la istituzione in città di un centro di permanenza temporanea per immigrati in attesa di espulsione, che è stato a sua volta oggetto di pesanti contestazioni da parte dei residenti del quartiere e di gruppi di oppositori politici.

### *Riqualificazione urbana e infrastrutture*

La seconda linea di intervento è quella della riqualificazione urbana e delle infrastrutture. Alla base di questa impostazione c'è una narrazione diversa. Si ipotizza che la conflittualità possa essere favorita ed esacerbata dal degrado delle strutture urbane: aree abbandonate, strade sporche, male illuminate, o particolarmente caotiche non solo vengono viste come insicure e sgradevoli di per sé, ma spingono i cittadini a non usufruirne e aprono spazi per attività e comportamenti devianti<sup>7</sup>; occorre quindi agire con interventi fisici sulle strutture.

Si tratta indubbiamente di una delle attività che le amministrazioni comunali sono più attrezzate a fare. Questi interventi hanno il vantaggio di essere molto visibili, di avere una efficacia abbastanza immediata e di generare (nel breve

---

<sup>7</sup> Il riferimento è all'effetto "broken windows", ovvero all'effetto incrementale sul degrado e sugli atti di inciviltà di piccoli episodi ai quali non si è posto rimedio prontamente (Wilson e Kelling, 1982).

periodo) ricadute occupazionali. A giudicare agli atti amministrativi assunti dal comune di Torino nei due quartieri (tab. 2) si direbbe che gli interventi urbanistici abbiano fatto decisamente la parte del leone. Due terzi delle delibere e il 90 per cento della spesa sono infatti indirizzati a interventi di questo tipo. Sicuramente il conteggio degli atti formali tende a sopravvalutare l'entità del fenomeno, ma non si può negare che la risposta dell'amministrazione cittadina nei due quartieri in crisi sia stata essenzialmente una risposta urbanistica. Al senso di insicurezza si fa fronte con l'apertura di cantieri (grandi e piccoli), nel presupposto che l'ordine sociale possa essere facilitato dall'ordine urbanistico. È una risposta tradizionale, solida, molto costosa, ma nello stesso tempo collaudata.

L'esame delle delibere ci offre una numerosa serie di microinterventi, spesso sollecitati direttamente dai residenti e dai loro comitati, la cui connessione con i problemi della sicurezza appare abbastanza (anche se non sempre) evidente: il miglioramento dell'illuminazione di una strada a rischio, il restringimento dell'asse stradale in un'altra via, la posa di fioriere o altri elementi di arredo urbano, la pedonalizzazione di una piccola piazza. I giardini di Borgo Dora (a Porta Palazzo) vengono chiusi da una recinzione per allontanare gli spacciatori (il provvedimento non susciterà i clamori sollevati dall'analogo intervento a Milano in piazza Vetra, forse perché i giardini sono più piccoli e meno aulici o perché il problema dello spaccio in quella zona è avvertito dai residenti in modo particolarmente greve).

È significativo che uno dei primissimi passi compiuti dall'amministrazione comunale a San Salvario vada nella medesima direzione. Nell'inverno 1995 (poco dopo lo scoppio della protesta) il comune decide di estendere a quel quartiere l'area dei parcheggi a pagamento (le "strisce blu"), che fino ad allora erano stati sperimentati solo nel centro storico. Poiché i parcheggi a pagamento sono presidiati da una fitta rete di controllori della società che li gestisce, questa mossa ha l'effetto di introdurre un piccolo fattore in più di controllo sul territorio e di ordine nelle strade (in luogo del parcheggio selvaggio).

Ma non ci sono solo i microinterventi. Come abbiamo già visto, nel cuore dei due quartieri vengono aperti due grandi cantieri (il parcheggio interrato di piazza Madama Cristina a San Salvario e il sottopasso di piazza della Repubblica a Porta Palazzo) che sono destinati – soprattutto il secondo – a rimodellare in profondità l'aspetto del quartiere. In entrambi i casi, l'emergenza ha funzionato da catalizzatore: i due interventi sono stati infatti definiti tra il 1996 e il 1998 sulla base di ipotesi progettuali su cui si discuteva inutilmente da molti anni. E hanno anche costituito l'occasione per riqualificare i due quartieri attraverso altri interventi. A San Salvario è stato predisposto un piano di ricupero urbano (Priu) che si innesta sul progetto del parcheggio e prevede la copertura del mercato e la risistemazione superficiale della piazza. A Porta Palazzo il sottopasso è stato accompagnato dalla progettazione di interventi ancora più complessi per la pedonalizzazione della piazza del mercato e il rifacimento di alcuni padiglioni.

In entrambi i casi il confronto con i residenti, i commercianti e i loro comitati è stato lungo e faticoso. Si tratta infatti di lavori che incidono pesantemente sulla vita quotidiana e che interferiscono sulle attività di due grossi mercati all'aperto. Di qui la scelta di accompagnare queste iniziative con un'intensa attività di comunicazione (i "cantieri-evento") e di contrattazione con le parti

interessate. La consapevolezza che tenere aperti cantieri di questa portata per tempi molto lunghi rischiava di suscitare una nuova ondata di proteste ha obbligato l'amministrazione a pretendere dalle imprese un rigido controllo sui tempi di esecuzione (che in effetti sono stati rispettati). L'estrema difficoltà del contesto – con comitati agguerriti pronti a mobilitarsi contro qualsiasi fattore di disagio – ha favorito la costruzione di soluzioni più ricche e più attente ai bisogni dei cittadini.

### *Servizi sociali, iniziative interculturali e mediazione dei conflitti*

La crisi può essere interpretata come un problema sociale che richiede interventi di carattere sociale. A giudicare dal numero di delibere comunali che hanno trattato questo aspetto (tab. 2), si direbbe che le politiche sociali non sono state al centro della risposta dell'amministrazione comunale alla crisi. Ma bisogna distinguere almeno tre tipi diversi di risposte su questo terreno che si sono presentate sulla scena.

Il primo tipo consiste negli interventi di sostegno a favore di soggetti emarginati o a rischio (nel nostro caso: essenzialmente stranieri). La risposta assistenziale è, ideologicamente, l'esatto opposto della risposta repressiva o securitaria (anche se i due approcci possono essere variamente combinati). Nei nostri casi non è emerso un particolare impegno a predisporre misure straordinarie in questo settore. A differenza di quello che è accaduto per l'ordine pubblico o per gli interventi infrastrutturali, non vengono elaborate risposte specifiche e ad hoc. Questo esito può dipendere dal fatto che esistevano già numerosi servizi sociali (per esempio a favore di prostitute, tossicodipendenti, immigrati clandestini, minori stranieri), gestiti dal comune o, più spesso, dal mondo del volontariato, che venivano ritenuti adeguati, senza che si avvertisse il bisogno di mettere in campo risorse supplementari. Ma c'è ovviamente qualcosa di più: la crisi ha messo in scena il disagio dei cittadini italiani, non quello degli stranieri. Sono stati i primi, piuttosto che i secondi, a presentarsi come vittime o come soggetti deboli e a richiedere qualche forma di sostegno (soprattutto in termini di sicurezza). Anzi, una delle principali accuse rivolte contro l'amministrazione comunale è stata proprio quella di aver fornito troppi servizi agli immigrati extracomunitari e di aver così favorito il loro ingresso e il loro insediamento in città. L'amministrazione comunale è attenta a non concedere troppo a questo punto di vista, ma non può ignorare che la questione sul tappeto è un'altra: quella del malessere degli italiani. All'interno del comune di Torino esistono almeno tre uffici che possiedono le competenze e l'esperienza per sviluppare interventi di sostegno a favore degli stranieri: l'assessorato per i servizi sociali, l'ufficio stranieri, l'ufficio per le politiche giovanili. È significativo come nessuno di essi sia stato espressamente coinvolto nell'elaborazione delle risposte alla crisi. Tra i responsabili di questi uffici (culturalmente più sensibili all'esigenza di politiche di assistenza e integrazione) non vi è stato un particolare impulso a "farsi avanti". La crisi è stata vissuta – anche da parte loro – come un evento che non coinvolgeva direttamente le loro competenze.

Una seconda problematica di tipo "sociale" si è rivelata più pertinente rispetto alla natura della crisi e si è pertanto concretizzata con specifiche risposte. Si

tratta del problema della convivenza tra popolazioni di etnia e cultura diversa e delle misure per favorire processi di integrazione tra italiani e stranieri. È questo un tema su cui l'amministrazione comunale ha da tempo investito attenzione e risorse (per esempio, attraverso la manifestazione "Identità e differenza", il Centro interculturale e il centro Alouan). A San Salvario i protagonisti in questo ambito sono soprattutto le quattro comunità religiose (cattolica, israelitica, valdese e islamica) che hanno organizzato momenti di incontro tra le diverse fedi e comunità etniche. Non c'è dubbio tuttavia che anche le iniziative interculturali siano state messe un po' in ombra dal prevalere della definizione del problema in termini di sicurezza e di riqualificazione urbana.

Nel corso del tempo si affaccia, infine, una terza definizione "sociale" del problema che sollecita risposte di altra natura. Secondo questa lettura, la crisi non deriva né dalla presenza minacciosa degli stranieri (come pretendono i comitati spontanei), né dalla difficoltà della convivenza tra comunità (come sostengono i fautori delle relazioni interetniche), ma è piuttosto espressione di un basso livello di integrazione sociale tra gli stessi cittadini italiani. Alla base della protesta vi è una sensazione di insicurezza che è determinata dalla carenza di regole e dall'impossibilità di risolvere le tensioni. Una parte non irrilevante del malcontento nei quartieri deriva infatti da conflitti con vicini o con pubbliche amministrazioni, che non è possibile risolvere in via informale e che la giustizia ordinaria non è competente a trattare o non può farlo in tempi ragionevoli. I tradizionali strumenti di composizione amichevole dei conflitti basati sui rapporti di vicinato e di parentela sono ormai in crisi in quartieri socialmente diversificati e in continua trasformazione. Anche le forze dell'ordine e i giudici di pace, cui pure competono la composizione dei conflitti minori, sono distolte da più urgenti e gravose incombenze e da difficoltà strutturali ad affrontare il compito. Occorre quindi affidare la gestione del conflitto a nuovi soggetti appositamente formati. Questa "narrazione" – alternativa alle precedenti – è stata avanzata con forza dal gruppo Abele, che in precedenza aveva già sperimentato tali tecniche di mediazione dei conflitti tra i giovani del quartiere di San Donato (AAVV, 1995), sulla base di esperienze maturate in altri paesi europei e soprattutto in Francia. L'idea viene riproposta per il caso di San Salvario e l'amministrazione comunale decide di finanziare la costituzione di un Centro per la gestione dei conflitti che viene effettivamente aperto nel gennaio 1999. Il numero di cittadini che si è rivolto al centro è stato molto superiore alle attese, evidenziando la diffusa presenza di forme di conflitto e tensione, solo in minima parte legate alla presenza di stranieri, che non trovavano modo di esprimersi e di venir composte. Tale esperienza è stata valutata positivamente, tanto che si sta pensando di aprire un altro centro in città, proprio a Porta Palazzo.

A questo filone va iscritta anche l'istituzione, nel 1998, del servizio "Aiuto agli anziani vittime di violenza", affidato a una associazione attiva nel lavoro sociale per gli anziani, chiaro segno di una sensibilità nuova di fronte ai traumi e ai problemi che possono essere causati da episodi di criminalità sui soggetti più esposti e indifesi. Il centro, oltre ad aiutare il disbrigo delle pratiche di denuncia, offre assistenza psicologica e materiale (accompagnamento, reperimento di artigiani per riparare i danni materiali, ecc...) agli anziani vittime di furti o aggressioni.

### *Politiche per lo sviluppo*

È un filone nuovo. Esso si basa sull'idea che il recupero delle aree degradate sia legato anche ad un rilancio delle attività economiche che si svolgono sul loro territorio. Il che nei nostri quartieri vuol dire soprattutto attività commerciali, data la presenza dei grandi mercati di Piazza della Repubblica e del Balon a Porta Palazzo e la grande diffusione dei piccoli esercizi a San Salvario. I commercianti, inoltre, sono esposti alla criminalità e sono assai attivi nei comitati e nelle varie forme di protesta contro il degrado e l'insicurezza urbana. A Porta Palazzo vi sono varie iniziative volte alla risistemazione e al rilancio dei mercati, come la ridefinizione degli spazi e delle modalità di vendita al Balon, la progettazione di nuovi sistemi di bancarelle ed esposizione merci nei mercati di Piazza della Repubblica, la costituzione di una cooperativa di gestione del mercato ortofrutticolo e i progetti a tutela della qualità dei prodotti da esso forniti. Nel quartiere di San Salvario ha da poco aperto i battenti un'Agenzia di sviluppo locale, con il compito di svolgere attività di consulenza e di assistenza tecnica sia ai residenti che agli operatori economici, soprattutto commercianti e artigiani, anche per la presentazione di domande di finanziamento pubblico ed europeo. Il Comune di Torino ha inserito inoltre San Salvario tra le aree cittadine cui riservare la possibilità di richiedere allo Stato i finanziamenti agevolati in conto capitale concessi in base al d.l. 225/98 per il finanziamento delle piccole attività economiche. Tale opportunità ha trovato positiva risposta da parte degli operatori del quartiere.

Al di là delle specifiche iniziative in campo, si può prevedere che questo filone sia suscettibile di notevole sviluppo nel futuro, sia per il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi e dei singoli commercianti nei movimenti di protesta che emergono in queste crisi, sia per l'indubbio riconoscimento generale dell'importanza che il tessuto economico di un'area riveste per impedire fenomeni di degrado e combattere la microcriminalità.

### *Progetti integrati*

Le risposte che abbiamo esaminato finora nascono da una visione unilaterale del problema (definito di volta in volta come "di sicurezza", "urbanistico-infrastrutturale", "sociale", "economico"). Ma nello stesso tempo tendono ad emergere anche risposte di altro genere che mirano a combinare insieme misure di tipo diverso. Alle visioni "settoriali", maturate secondo le specifiche competenze (cognitive e amministrative) dei proponenti, si aggiungono visioni più articolate che sfociano nella definizione di progetti integrati. Poiché il problema è oggettivamente complesso e multiforme – questa è, in sostanza, la narrazione sottostante – esso non può essere aggredito se non agendo contemporaneamente su vari fronti. In questa posizione si mescolano, spesso inavvertitamente, ambiziosi disegni sistemici (sfruttare consapevolmente le

sinergie tra diverse iniziative mirate) e approcci più pragmatici (“provarle un po’ tutte” contemporaneamente).

Sia a Porta Palazzo che a San Salvario si affacciano proposte di progetti integrati, sia pure con esiti diversi. Il progetto che riguarda Porta Palazzo nasce tra il 1995 e il 1996 dall’opportunità di concorrere a un bando per progetti pilota urbani dell’Unione europea. L’iniziativa è dell’ufficio comunale che si occupa delle relazioni internazionali e che si attiva in quanto in contatto con Bruxelles. La scelta cade sul quartiere di Porta Palazzo allo scopo di accompagnare con iniziative di carattere sociale, economico e culturale i prossimi lavori del sottopasso e di riqualificazione del mercati. Il progetto che viene presentato all’Unione europea nel 1996 sotto il titolo “The Gate. Living not leaving” si compone di una ventina di azioni suddivise in cinque aree<sup>8</sup>, che toccano tasti diversi: la sicurezza, la qualità del commercio, la vivibilità del quartiere, i problemi energetici e ambientali, le relazioni sociali. Esso viene predisposto attraverso uno stretto rapporto con i comitati e le associazioni del quartiere. Nel 1997 è approvato dall’Unione europea per un importo di 5 miliardi e nel 1998 comincia ad essere messo in opera attraverso il Comitato Porta Palazzo che viene costituito ad hoc. L’apposito ufficio che viene aperto nella piazza del mercato diventa un luogo chiave di contatto tra l’amministrazione e i cittadini.

Il progetto integrato per San Salvario è il frutto dell’iniziativa e delle pressioni di una associazione non-profit, il Cicsene, che si occupa di cooperazione internazionale e, in particolare, della “collaborazione per lo sviluppo edilizio dei paesi emergenti”. Il Cicsene si è già fatto avanti all’inizio della crisi: ha ottenuto dal comune l’incarico di svolgere due (pregevoli) studi sulla situazione edilizia e sociale dei due quartieri (Cicsene 1996; 1997a) e successivamente propone, per San Salvario, sempre su mandato del comune, un complesso studio di fattibilità per la riqualificazione del quartiere (Cicsene 1997b). Si tratta di un progetto integrato che prefigura numerosi interventi raggruppati in tre aree: legami sociali, gestione del territorio, obiettivo lavoro. La sua realizzazione incontra tuttavia molti ostacoli (probabilmente perché il caso San Salvario appare notevolmente ridimensionato). Il comune prende atto solo nel 1998 del progetto e solo nel 1999 si profila una sua possibile attuazione, grazie alla connessione di questa iniziativa con il “Progetto periferie” varato dall’assessore Artesio che si basa anch’esso sulla predisposizione di progetti integrati e partecipati. Il quartiere di San Salvario è tutt’altro che una periferia, ma la sua inclusione nel più vasto progetto di riqualificazione a favore delle periferie, permette al progetto integrato del Cicsene di decollare almeno in parte. Nel 2000 viene infatti aperta l’Agenzia per lo sviluppo locale di San Salvario che costituisce una prima tranche del progetto. La sua gestione è affidata dal comune al Cicsene.

---

<sup>8</sup> Così denominate: Piazza affari, Rete di sicurezza, Un posto per vivere, Sostenibilità, Legami.

## 4. GLI ATTORI

Nell'arena politica che stiamo esaminando agiscono numerosi attori: gruppi, organizzazioni, istituzioni, funzionari, amministratori. Come avviene in molte analisi di conflitti urbani, potremmo concentrare l'attenzione su due soli antagonisti: il Comune e i comitati spontanei, o gli immigrati e gli autoctoni. Crediamo tuttavia che in questo modo andrebbe persa non solo la varietà delle parti in causa, ma, cosa più importante, il fatto che i ruoli non sono predefiniti, ma ogni attore si deve ricavare una parte agendo nel tempo in interazione con gli altri. Molti hanno vantaggi da ottenere o perdite da evitare, ma la posta in gioco varia durante il processo e così le risorse che si possono impiegare. Alcuni attori hanno saputo utilizzare le risorse a loro disposizione con più abilità e successo di altri e, nel corso della vicenda, il loro ruolo è cresciuto (per visibilità, potere, risorse, centralità nei networks); altri hanno perso posizioni. Alcune interpretazioni della crisi hanno utilizzato l'idea di un attore forte che dirigeva la vicenda (gli speculatori immobiliari, i partiti della destra, *La Stampa*...). Ci pare che in realtà, se tutti gli attori hanno una strategia e degli obiettivi, la crisi abbia proprie dinamiche, non segua un copione già scritto: gli attori hanno fatto la storia, ma non quella che volevano<sup>9</sup>. Potremmo piuttosto parlare di imprenditori e di mancati imprenditori politici.

### *Nell'occhio del ciclone: l'amministrazione locale*

Il sindaco si trova subito in una posizione particolarmente esposta. L'elezione diretta, introdotta nel 1993, lo ha messo al centro della vita politico-amministrativa della città, dandogli visibilità e responsabilità e a lui si rivolgono direttamente i cittadini che protestano. Se la persona del sindaco ha dovuto sopportare confronti aspri e attacchi diretti, la carica istituzionale ha comunque mantenuto, se non accresciuto, la sua rilevanza. Contestandolo, i cittadini gli riconoscono un ruolo importante. I primi tentativi di evitare l'attribuzione di responsabilità ("la sicurezza non è competenza del sindaco") sono vivacemente respinti: la sicurezza dovrà divenire e diverrà sua competenza. Si inveisce contro il sindaco e contro l'amministrazione ma non per chiedere che si facciano da parte, che si limitino. Al contrario, la minaccia è che i cittadini faranno da soli *se* il potere non saprà agire. In questo modo si ribadisce che la difesa dei cittadini, la garanzia della sicurezza è compito e contropartita fondamentale della delega del potere (Gilbert, 1992). Il sindaco affiderà comunque ad altri la gestione degli interventi, pur non potendo evitare una maggiore esposizione politica sul caso, dopo le accuse di averlo sottovalutato che gli furono mosse all'inizio della vicenda.

E' semplicistico considerare le amministrazioni pubbliche come attori monolitici. Casi come quello in esame mostrano proprio la varietà delle loro articolazioni interne e la loro diversa capacità di proporre e perseguire linee di

---

<sup>9</sup> Il ruolo dei mezzi di informazione, analizzato nello studio di Belluati (1998) è esemplare: il caso assume rilievo nazionale seguendo una logica interna ai mass media, che sfugge in parte alle scelte delle singole testate, che pure hanno una loro linea editoriale. Torino diventa un caso nazionale in parte per scelta, in parte perché la città si prestava all'operazione, con la sua storia di immigrazione e le sue tensioni sociali, in parte per combinazione, in parte perché la spirale degli articoli si alimenta autoreferenzialmente per alcuni mesi, salvo poi svanire rapidamente.

azione. Uno dei paradossi del nostro caso è che praticamente tutte le soluzioni adottate erano già note e disponibili prima della crisi. In particolare la città aderiva al Forum italiano per la sicurezza e a diverse reti europee per la soluzione dei problemi urbani. Ma la crisi sembra necessaria per attivare queste soluzioni, e il processo non è stato automatico. Competenze interne vengono ignorate o non utilizzate, mentre si importano competenze dall'esterno. Nelle strategie degli attori sembrano giocare due fattori: ogni funzionario o esperto sembra etichettato in base a una attribuzione informale, che prescinde dalle competenze effettive e talora anche dalla posizione ufficiale, per evidenziarne solo un aspetto ("x si occupa di giovani, y è un esperto di immigrazione, ecc..."): se una questione viene etichettata in modo difforme (ad es. "sicurezza") la persona in questione non viene chiamata a intervenire. Inoltre ogni assessore o dirigente ha propri esperti e consulenti di fiducia, ai quali preferisce ricorrere, non fosse che per risparmiare i tempi di ricerca e di verifica di altre competenze. Specularmente, alcuni funzionari non si sono proposti con sufficiente convinzione come possibili gestori di iniziative perché a loro volta hanno fatto prevalere considerazioni di competenze formali e forse li ha fermati il timore di alterare i delicati equilibri organizzativi uscendo da un ruolo tecnico per avventurarsi nei labirinti della politica ("L'assessore non mi ha chiesto nulla, e poi non volevo fare interventi di emergenza").

Inoltre, come rileva il vicesindaco, occuparsi di sicurezza è come giocare a calcio in porta: si possono parare i tiri, ma non segnare punti a proprio favore. Si resta sempre esposti al rischio che un solo nuovo episodio violento getti ombra sui risultati ottenuti. Chi ne fa un uso strumentale può trovare in ciò una prova della necessità di maggior repressione, ma chi intende farsi apprezzare per i successi conseguiti resta esposto a notevoli incognite.

Una finestra di opportunità è stata aperta soprattutto dal carattere complesso della crisi, con proteste che toccavano competenze diverse dell'amministrazione, ma su aree territoriali limitate. Ciò ha spiazzato coloro che avevano competenze rigorosamente settoriali e che finivano intrappolati nelle lungaggini burocratiche e nei rinvii delle pratiche per incompetenza, che irritano particolarmente i cittadini in protesta. I progetti integrati e le competenze trasversali sono stati riconosciuti come la soluzione inevitabile. In realtà non tutti coloro che hanno avuto compiti di coordinamento e di intervento intersettoriale escono rafforzati politicamente, al di là del giudizio tecnico sulla riuscita degli interventi. Anche qualche dirigente a cui sono attribuiti compiti di coordinamento non riesce a sconfiggere le resistenze dell'apparato. Mettere il naso negli affari degli altri resta un compito altamente rischioso ed espone a ritorsioni anche quando la necessità è ufficialmente riconosciuta.

Altri politici e funzionari dell'amministrazione riescono invece a svolgere un ruolo imprenditoriale, trovando soluzioni e imponendole all'apparato, anche contro resistenze o inerzie. Un caso esemplare è quello della dirigente del settore relazioni internazionali del comune, che riesce a partecipare e vincere un bando di progetto europeo per Porta Palazzo. Anche l'assessore alle periferie della nuova giunta Castellani riesce a costruire una équipe di funzionari ed esperti che può attivare diversi progetti per interventi nelle periferie (tra cui verrà incluso il quartiere non periferico di San Salvario). I progetti europei forniscono risorse economiche e di visibilità politica,

soprattutto obbligano l'amministrazione a rispettare tempi e procedure che le sono inusuali. Pur non imponendo una soluzione, i programmi europei propongono una corrente dominante di procedure che legittima certi corsi di azione e favorisce le azioni conformi. Essi vengono presentati come casi di successo e danno visibilità e prestigio alla amministrazione in complesso, anche quando in realtà i promotori erano pochi e hanno dovuto vincere molte inerzie e resistenze.

Invece i Consigli di Circoscrizione hanno avuto minore incisività. Essi nascono come risposta istituzionale al ciclo di proteste urbane degli anni sessanta-settanta, e sono organi elettivi, assai politicizzati in senso partitico, ma con poteri esecutivi quasi nulli. In parte la loro crisi sembra facilmente spiegabile: perché i cittadini si dovrebbero rivolgere a essi se i problemi vengono ridefiniti in termini partitici e poi comunque trasmessi alla amministrazione comunale? Quest'ultima da parte sua può ritenere più efficace interloquire direttamente con i cittadini in protesta anziché con altri consigli comunali in formato ridotto. "Dovremmo essere una cerniera tra cittadini e istituzioni ed invece siamo puntualmente scavalcati" lamenta il presidente della circoscrizione di Porta Palazzo. Invero, gli amministratori delle Circoscrizioni si erano accorti per tempo dei problemi ed avevano proposto interventi specifici, in parte attuati. Ma in complesso le Circoscrizioni vengono sorpassate dalla protesta. Oggi, con maggioranze di centro destra, sono compresenti due linee: mantenere acceso il fuoco della protesta per utilizzarlo contro l'amministrazione comunale e collaborare alle iniziative per spartirne le ricadute positive.

I partiti e alcuni esponenti politici dell'opposizione per parte loro hanno indubbiamente contribuito a dare visibilità al tema della sicurezza, ma forse con la loro sola azione non lo avrebbero potuto imporre all'attenzione. Vi è in ciò anche un effetto di comunicazione: le reiterate proteste della Lega Nord finivano per non fare più notizia, mentre l'uscita pubblica di un sacerdote non sospetto di razzismo, sul principale quotidiano cittadino permetteva di dare tutt'altro rilievo alle dichiarazioni. Hanno poi cercato di cavalcare la protesta e soprattutto di incassarne i dividendi politici con la campagna elettorale del 1997. Il risultato è stato una vittoria nelle circoscrizioni, una crescente enfasi sui questi temi loro usuali dell'ordine e della sicurezza, ma un fallimento nella conquista del Comune. È possibile che abbiano agitato troppo il tema della sicurezza, con effetti controproducenti.

### *Disposti alla concertazione: le forze dell'ordine*

Anche altre istituzioni pubbliche hanno giocato un ruolo di rilievo, in particolare il prefetto, la questura e le forze dell'ordine e, in seguito, la magistratura. Ci si poteva attendere che, di fronte a una proposta di concertazione interistituzionale con l'amministrazione comunale – procedura innovativa, inedita e non prevista negli ordinamenti vigenti – queste istituzioni rispondessero con una linea di prudente attesa, se non di resistenza. Gli accordi sono invece avvenuti con facilità e con risultati in generale valutati positivamente. C'è più scetticismo sull'efficacia degli accordi tra i funzionari di base (poliziotti e vigili) rispetto ai dirigenti e ai vertici politici, ma anche questa

variazione del giudizio nella scala gerarchica è tipico di questi processi di coordinamento interistituzionale e rispecchia prospettive diverse piuttosto che smentire una verità ufficiale.

In diversi paesi europei la sicurezza urbana e la sua gestione sul territorio, con il coinvolgimento delle amministrazioni locali, erano già state affrontate da tempo e anche in Italia alcuni esperti e amministratori si erano interessati al tema. D'altra parte non solo i cittadini in protesta, ma anche molti responsabili locali della sicurezza che hanno giocato un ruolo di primo piano nella vicenda erano del tutto all'oscuro di queste politiche. Il confronto con esperienze simili di altri stati, in particolare la Francia, il cui sistema è assai simile, suggerisce che da un lato le strutture istituzionali si prestassero comunque a forme di coordinamento (Gatto e Thoenig, 1993), dall'altro che i tempi fossero maturi, nel senso che una serie di problemi e soluzioni erano noti e discussi informalmente, anche se non ufficializzati.

Le soluzioni sono quindi emerse dal basso, localmente, senza incontrare resistenza da parte del Ministero degli interni, per poi diffondersi a livello nazionale. Il coordinamento tra queste istituzioni infatti non metteva in questione le prerogative e le competenze rispettive. Contrariamente a quanto si può ritenere, è proprio la linea di intervento repressivo duro a creare maggiori difficoltà, esponendo le forze dell'ordine a rischi di insuccesso strategico e alle contingenze e agli umori della politica locale. La creazione di procedure di coordinamento ribadisce la distinzione dei compiti e delle responsabilità, e aiuta a far circolare l'informazione e a presentare un fronte comune alle proteste dei comitati. Si incontrano inoltre la preoccupazione politica e ideologica dell'amministrazione locale di non promuovere iniziative che sembrino di stampo (troppo) repressivo con l'esigenza della polizia di non sobbarcarsi oneri di lavoro insopportabili e di non subordinarsi alle strategie di altre amministrazioni. Le politiche per la sicurezza (in quanto distinte dagli interventi repressivi) sono, più di quanto sembri, il punto di convergenza accettabile di attività della polizia, degli operatori sociali, di forze politiche di vario orientamento: ognuno può trovarci aspetti ideologici che condivide e spazi di azione autonoma<sup>10</sup>.

### *Le strategie “dal basso”: comitati spontanei, stranieri e terzo settore*

I comitati di cittadini sono attori fondamentali, molto numerosi a Porta Palazzo, anche se i comitati di San Salvario hanno avuto più notorietà. Alcune caratteristiche comuni di questi comitati sono emerse dalle poche ricerche disponibili (Bobbio e Zeppetella, 1999; Buso, 1996; Della Porta, 2000; Della Porta e Andretta, 1999; Petrillo, 1995): si presentano come espressione dei cittadini, della base, e sono organizzazioni non gerarchiche e flessibili, dichiaratamente indipendenti dai partiti, interclassiste, ma con leadership di ceto medio, radicate localmente, con forme di mobilitazione discontinua, che possono riunire centinaia di persone per una assemblea per poi ridursi ai soli promotori. Avanzano rivendicazioni particolaristiche, sovente contro iniziative e interventi pubblici. Essi costruiscono identità – come quella prima inesistente di San Salvario – e forniscono risorse di appartenenza (Chiarla, 1998). Sono

---

<sup>10</sup> Dobbiamo questa osservazione a Jacques Faget.

molto efficaci nell'imporre all'attenzione i problemi e nel bloccare iniziative. Ma con il trascorrere dei mesi appare la loro debolezza: la visibilità mediatica si usura rapidamente e rinnovarla costringe a usare toni sempre più esasperati. La loro capacità di progettare, proporre e gestire iniziative concrete è limitata, per ragioni politiche e organizzative. Da un lato infatti essi si spaccano tipicamente tra un'ala oltranzista e una più disposta a collaborare con l'amministrazione. Dall'altro la carenza di professionalità, la limitatezza dei mezzi e del tempo a disposizione dei pochi membri attivi rendono difficile la progettazione e la conduzione di iniziative.

Alle loro origini, nel caso in esame, vi sono alcuni leaders o piccoli gruppi di persone provenienti da movimenti di sinistra e dotati di una certa esperienza di organizzazione di attività politiche (Belluati, 1998). La presenza di persone orientate a destra è diventata più rilevante con il passare del tempo. Un'altra base di questi comitati sono i commercianti del quartiere. Anche per essi tuttavia la crisi ha consentito una visibilità politica e mediatica di breve respiro. Le associazioni di categoria non si sono allineate completamente sulle loro posizioni. In particolare l'Ascom ha contribuito a dare voce alle ragioni della protesta, ma al momento delle elezioni del 1997 ha mantenuto una linea di neutralità, traendone un indubbio utile politico. Cinque anni dopo i comitati restano numerosi e attivi, ma sono molto più coinvolti in tavole di consultazione e di concertazione con l'amministrazione.

All'inizio gli immigrati potevano essere protagonisti della vicenda: violentemente accusati da alcuni di essere causa del degrado, apparivano vittime dell'intolleranza e del razzismo e quindi una loro contromobilitazione sembrava necessaria. Nei primi mesi della crisi, in effetti, si aveva l'impressione che si stesse andando verso una netta contrapposizione tra immigrati e comitati. Ciò non avviene: l'aspetto di conflitto etnico si stempera. Emergono invece come alleati della causa degli immigrati, in aperta opposizione alle politiche di controllo, alcuni gruppi e movimenti di estrema sinistra o di matrice anarchica, in particolare gli squatter, che vengono a loro volta indicati come fonti di tensione e disordine nella città. Ma anche la rilevanza degli immigrati come attori nel caso diminuisce. Alcune ragioni sono di carattere generale: sin dall'inizio era evidente agli stessi cittadini che il problema non era dovuto principalmente agli immigrati (Maggi, 1995); i comitati cercarono subito di evitare l'accusa di razzismo; la protesta riguardava soprattutto gli immigrati "cattivi" – dediti allo spaccio e ad attività criminose – il che permetteva agli altri immigrati di defilarsi, se non di concordare con le ragioni della protesta; gli immigrati sono molto diversi tra loro per origini, condizioni sociali e hanno scarsissime risorse politiche: una loro mobilitazione era oggettivamente difficile. Gli interventi del comune e dei vari gruppi (dalle chiese alle associazioni italiane) hanno reso subito più articolato e complesso il gioco delle parti. Ma risulta che inizialmente la presenza della Consulta comunale degli immigrati (eletta proprio nel 1995) e di alcune associazioni di immigrati era più costante e rilevante. Tuttavia, né l'una né le altre erano sufficientemente consolidate, esperte e inserite nella vita politica locale per cogliere la opportunità che si offriva loro di entrare nel processo di gestione della crisi. Il risultato ad oggi è che la enfasi sui rapporti cittadini-immigrati è diminuita – e questo può essere considerato positivo – ma la presenza attiva

degli immigrati nelle vicende politiche della città continua a essere di scarso rilievo.

Il percorso di alcune associazioni italiane del terzo settore, attive nel campo della solidarietà e dell'intervento sociale, è stato inverso. Dotate di esperienza e risorse – umane e relazionali se non economiche – esse hanno saputo assumere un ruolo di rilievo nella vicenda. Le ragioni del successo sembrano risiedere nel possesso di *know how* (disponibilità di esperti e operatori, conoscenza di esperienze internazionali, capacità progettuali e gestionali affinate in anni di interazione con la pubblica amministrazione) unito a flessibilità organizzativa e tenacia nel seguire i progetti. Si tratta di una classica situazione di “soluzioni alla ricerca di problemi”: poste di fronte a una sfida, esse (quelle che hanno saputo farlo) hanno offerto al contempo soluzioni, capacità di gestire quanto proponevano e capacità di autopromozione presso l'amministrazione.

Il caso<sup>11</sup> ha voluto che nel quartiere di San Salvario avessero sede, oltre alla parrocchia cattolica, il tempio valdo-metodista, la sinagoga e, da ultimo, tre moschee. Questo fatto, assieme al ruolo di primo piano assunto dal parroco cattolico, ha contribuito a fare emergere anche i rappresentanti delle diverse confessioni come attori della vicenda, non solo nella fase dei dibattiti e delle prese di posizione pubbliche, ma anche come promotori e gestori di concrete iniziative. In effetti molte attività sociali e culturali che si sono sviluppate nei quartieri in questi cinque anni hanno lasciato poche tracce nell'attività amministrativa perché sono state ideate e condotte da associazioni, gruppi, organizzazioni religiose dei quartieri che si limitavano al più a chiedere un modesto contributo pubblico.

Una posizione particolare è quella di alcuni gruppi islamici che durante tutta la vicenda hanno cercato e ottenuto una certa visibilità con manifestazioni pubbliche, sia in occasione di eventi religiosi, sia partecipando a cortei con gruppi e partiti di sinistra. Le loro iniziative non sono condivise da altri gruppi islamici e da molti immigrati, ma proprio per questo la vicenda dovrebbe essere letta come una conferma che la crisi apre opportunità e mette in moto schieramenti con proprie logiche politiche e confessionali anche tra gli immigrati.

### *Cogliere le occasioni e offrire soluzioni: gli imprenditori di policy*

Va infine sottolineato come le scelte delle istituzioni e delle organizzazioni, debbano molto all'emergere di alcuni “imprenditori di *policy*”, ossia di “attori capaci di elaborare in modo innovativo soluzioni per problemi complessi, di districarsi tra le sedimentazioni storiche di passati interventi e nuovi vincoli all'azione pubblica, di gestire le relazioni interorganizzative” (Giuliani, 1998, 359). L'oggettiva ambivalenza della crisi dà spazio a coloro che sono in grado di inquadrare la situazione in modo nuovo e credibile, che dispongono di soluzioni pertinenti e sono in grado di proporle all'attenzione dei decisori, che sanno cogliere le opportunità e perseguire le loro strategie con tenacia nelle arene decisionali. Nel corso del processo essi acquistano visibilità e ottengono posizioni-chiave.

---

<sup>11</sup> O, più precisamente, il fatto che questa fosse un'area in espansione edilizia dopo la concessione dello Statuto albertino, che tollerava la pratica pubblica dei culti acattolici.

Nella vicenda che abbiamo esaminato, questo ruolo è stato giocato da attori di diversa provenienza e affiliazione istituzionale. Una giovane dirigente (a tempo determinato) del comune, che intrattiene le relazioni con Bruxelles, è in grado di mobilitare diversi attori sulla proposta di un progetto europeo per Porta Palazzo e ne diviene l'animatrice e la protagonista. Un professore universitario legato ad un'associazione del terzo settore, che ha studiato le esperienze europee sulle nuove politiche della sicurezza, propone e ottiene di aprire a San Salvario un centro per la mediazione dei conflitti. Un piccolo gruppo di architetti specializzati nella cooperazione con i paesi del terzo mondo decide di investire le proprie competenze professionali nelle due aree di crisi e alla fine ottiene dal comune la gestione (sia pure parziale) di un progetto integrato. Un amministratore comunale, diventato vice-sindaco, decide di giocare tutte le sue carte sul tema della sicurezza e diviene il protagonista incontrastato delle iniziative che si svolgono in questo ambito e il principale interlocutore del prefetto e del questore.

Gli imprenditori di *policy* contribuiscono in sostanza a ridefinire i termini della questione e a offrire possibili sbocchi. Non conta tanto da dove vengono e quali incarichi ricoprono (ossia, la loro veste istituzionale), quanto le novità che sono in grado di proporre e le relazioni che sono in grado di intrecciare (ossia, il loro ruolo sostanziale).



## 5. CONCLUSIONI

Che cosa è successo, dunque, a Torino dopo la crisi? Tre dati appaiono difficilmente controvertibili. Il primo dato consiste nel fatto che si è realizzato un notevole attivismo. Le istituzioni non sono rimaste alla finestra; hanno invece prodotto un consistente numero di interventi, agendo contemporaneamente su più fronti. In secondo luogo la risposta delle istituzioni non si è semplicemente accodata alle domande originarie della protesta autoctona. Le richieste di sicurezza sono state prese sul serio, ma sono state gestite sia dalle forze di polizia, che dall'amministrazione comunale secondo propri criteri e proprie strategie. L'esito finale non è stato il classico giro di vite (anche se qualche inasprimento repressivo non poteva non mancare). Altri ingredienti hanno fatto la loro comparsa ed hanno arricchito, in modo non facilmente prevedibile, il mix delle misure adottate. La pulsione xenofoba non appare più come il tratto dominante (anche se continua ad essere presente). Il terzo dato consiste nel fatto che il quadro istituzionale è risultato alla fine modificato: sono state intrecciate nuove relazioni (tra il comune e le forze dell'ordine, per esempio), sono nati nuovi centri di iniziativa (pubblica e non), si sono affacciate pratiche inedite di partecipazione tra istituzioni e cittadini.

La crisi è, dunque, una finestra di opportunità che si spalanca sulla scena urbana e che invita gli attori a giocare le loro diversissime carte. Gli esiti non sono affatto scontati. Molto dipende dall'esistenza di misure già disponibili (o a cui si può facilmente attingere), dalla prontezza con cui gli attori riescono a sfruttare il momento buono, dalla loro capacità di apprendere e correggere il tiro. La crisi è essenzialmente un costrutto polisemico o, se vogliamo, una sorta di brodo primordiale da cui possono emergere varie forme di vita.

Nel caso dei due quartieri torinesi il mix di interventi concretamente adottato riflette diverse spinte e diverse interpretazioni della crisi. Le misure per la sicurezza sono apparse più forti e convinte delle misure sociali (anche se qualche significativa innovazione in quest'ultimo campo è stata attuata). Le misure infrastrutturali e urbanistiche hanno avuto un peso preponderante. Si sono affacciati, verso la fine, alcuni interventi per l'occupazione e lo sviluppo. L'idea di rispondere alla complessità della crisi con progetti integrati ha trovato un crescente spazio.

È impossibile valutare l'efficacia di tale mix di politiche. Le crisi urbane appartengono a quella categoria di "problemi maligni" che possono essere affrontati, ma difficilmente possono essere risolti. A San Salvario l'emergenza pare cessata da tempo anche se i ritorni di fiamma sono tutt'altro che impossibili. A Porta Palazzo le proteste contro gli immigrati sono proseguite, con alti e bassi, per tutto il periodo e non è detto si arresteranno con la conclusione dei lavori che daranno un volto nuovo al quartiere.

In realtà il fatto che le politiche adottate comportino molte iniziative concrete nei quartieri può avere un effetto indiretto, anche se esse non portano a una pace sociale immediata. Se è vero che il razzismo tende a fondarsi su giudizi e preconcetti astratti e su una visione fantastica e mitica dell'identità, qualsiasi evento che costringa gli attori a misurarsi con fatti concreti e specifici, con la ricerca di soluzioni pertinenti, può avere l'effetto di depotenziare le pulsioni xenofobe e a riformularle in termini di problemi trattabili, anche se con

incertezze e difficoltà (Wieviorka 1992, 345-346). La stessa ribellione autoctona, quando sia accompagnata da misure appropriate, tende a sviluppare caratteri ambivalenti: rafforza la solidarietà tra i cittadini all'interno del quartiere e le loro responsabilità nella gestione dei loro spazi e dei loro interessi collettivi. Alcune delle politiche comunali a Torino hanno proprio avuto l'effetto di aprire nuove sedi di dialogo tra istituzioni e cittadini e nuovi istituti di partecipazione. Non tutti i comitati spontanei hanno accettato il nuovo gioco. Ma nessuno di loro ha potuto ignorarlo del tutto.

Dobbiamo concludere che è bene che le crisi urbane si manifestino? Il caso di Torino, che – lo ripetiamo – non ha assolutamente nulla di eccezionale, ci induce a rispondere di sì. Forse le situazioni più pericolose sono proprio quelle in cui le crisi non esplodono mai e in cui la sindrome da “piccola patria aggredita” si diffonde in modo lento e graduale, senza conflitti aperti, e finisce per affermarsi come senso comune tra i cittadini. Le crisi sono, almeno, un fattore, potente e concreto, di cambiamento che obbligano tutti gli attori a misurarsi con problemi e soluzioni. A Torino ci sembra che questo sia successo, sia pure imperfettamente e in modo disordinato. Dovrebbe poter succedere anche altrove.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AAVV,  
1995, *Dare un posto al disordine. Sicurezza urbana, vittime, mediazione e riparazione*, Torino, Edizioni gruppo Abele.
- A. ALIETTI,  
1998, *La convivenza difficile. Coabitazione interetnica in un quartiere di Milano*, Torino, L'Harmattan Italia.
- E. BALIBAR,  
1994, *Le frontiere della democrazia*, Roma, Manifestolibri.
- M. BARBAGLI,  
1998, *Immigrazione e criminalità in Italia*, Bologna, il Mulino.
- 1999, *Egregio signor sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, il Mulino.
- M. BELLUATI,  
1998, *Un quartiere in protesta. Il caso San Salvario tra rappresentazioni sociali e immagini mediali*, tesi di dottorato di ricerca in sociologia, Consorzio interuniversitario Milano-Torino-Pavia.
- L. BOBBIO, A. ZEPPETELLA,  
1999, *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli.
- G. BUSO,  
1996, *Resistenze e proteste contro le decisioni del governo locale: i comitati spontanei dei cittadini*, in Luigi Bobbio e Franco Ferraresi (a cura di), *Decidere in comune. Analisi e riflessioni su cento decisioni comunali*, Torino, Fondazione Rosselli.
- C. CHIARLA,  
1998, *Vivere a Porta Palazzo: la passione di essere cittadini*, Cavallermaggiore, Centro Stampa Cavallermaggiore.
- CICSENE,  
1996, *Problematiche di un "Quartier latin". Studio sull'area di San Salvario – Torino*, s.l., Agami.
- 1997a, *Un mercato e i suoi rioni. Studio sull'area di Porta Palazzo – Torino*, s.l., Agami.
- 1997b, *Studio di fattibilità sugli interventi di riqualificazione nel quartiere di San Salvario*, Città di Torino.

- V. COTESTA,  
1992, *La cittadella assediata. Immigrazione e conflitti etnici in Italia*, Roma, Editori Riuniti.
- 1995, *Noi e loro. Immigrazione e nuovi conflitti metropolitani*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- 1999, *Sociologia dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e società multiculturale*, Roma-Bari, Laterza.
- A. DAL LAGO,  
1998, *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Genova-Milano, Costa & Nolan.
- 1999, *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli.
- D. DELLA PORTA,  
2000, "Immigrazione e protesta: il caso italiano in prospettiva comparata", in *Quaderni di sociologia*, 21, 14-45 (di prossima pubblicazione).
- D. DELLA PORTA, M. ANDRETTA,  
1999, *La campagna di protesta contro l'Alta Velocità in Toscana: tra ecologia e localismo*, paper presentato alla conferenza annuale della Società italiana di scienza politica, Trieste, 22-24 settembre.
- I. DIAMANTI,  
2000, *Immigrazione e cittadinanza in Europa: indagine sulla percezione sociale*. Sintesi della ricerca realizzata dalla Fondazione Nord Est per conto della Agenzia romana per la preparazione del giubileo, Venezia, Fondazione Nord Est.
- A. FAURE, G. POLLET, P. WARIN,  
1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- FONDAZIONE GIOVANNI MICHELUCCI,  
1993, *Zingari in Toscana*, Firenze, Pontecorboli.
- D. GATTO, J. C. THOENIG,  
1993, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat, le préfet*, Paris, L'Harmattan.
- B. GIACOMOZZI, R. SELMINI,  
1996, "Nuovi attori: censimento dei comitati di cittadini operanti in Emilia-Romagna sulla sicurezza", in *La sicurezza in Emilia-Romagna. Secondo rapporto annuale 1996*, Bologna, pp. 211-219.

- C. GILBERT,  
1992, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politique*, Paris, L'Harmattan.
- M. GIULIANI,  
1998, "Sul concetto di 'imprenditore di policy'", in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, pp. 357-378.
- P. GRISERI,  
1996, "Turin, ou le ghetto au centre", in *Le Monde diplomatique*, février, p. 9.
- IRES,  
1992, *Rumore. Atteggiamenti verso gli immigrati stranieri*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- 1994, *Le chiavi della città. Politiche per gli immigrati a Torino e Lione*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- 1995, *Atteggiamenti e comportamenti verso gli immigrati in alcuni ambienti istituzionali*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- D. JACQUIN, M. WIEVIORKA,  
1991, "Mutation sociale et racisme. L'expérience de la ville de Mulhouse", *Cahiers internationaux de sociologie*, XC, janvier-juin, pp. 89-106.
- B. JOBERT, P. MULLER,  
1987, *L'Etat en action*, Paris, PUF.
- J. KINGDON,  
1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- M. MAGGI,  
1995, "Un caso al microscopio: conflitti e prospettive in un quartiere urbano" in *Ires*, *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1995*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- S. PALIDDA,  
1999, "Polizia e immigrati: un'analisi etnografica", *Rassegna italiana di sociologia*, XL, 1, gennaio-marzo, pp. 77-114.
- A. PETRILLO,  
1995, *Insicurezza, migrazioni, cittadinanza. Le relazioni immigrati-autoctoni nelle rappresentazioni dei "Comitati di cittadini": il caso genovese*, tesi di dottorato di ricerca in Sociologia e politiche sociali, Bologna.
- F. QUASSOLI,  
1999, "Immigrazione uguale criminalità. Rappresentazioni di senso comune e pratiche organizzative degli operatori del diritto", *Rassegna italiana di sociologia*, XL, 1, gennaio-marzo, pp. 43-76.

- S. ROCHE,  
1998, *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*, Paris, PUF.
- E. ROE,  
1994, *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press.
- R. SELMINI,  
1997, "Il punto di vista dei comitati dei cittadini", in *La sicurezza in Emilia-Romagna. Terzo rapporto annuale 1997*, Bologna, pp. 77-94.
- 1999a, "Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Europa: alcune riflessioni comparate" in *Polis*, n.1, pp. 69-76.
- 1999b, "Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità: il caso italiano" in *Polis*, n.1, pp. 121-142.
- P. A. TAGUIEFF,  
1988, *La force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*, Paris, La découverte.
- 1992, *Face au racisme. I Les moyens d'agir. II Analyses, hypothèses, perspectives*, 2 voll., Paris, La découverte.
- M. WIEVIORKA,  
1991, *L'espace du racisme*, Paris, Seuil.
- 1992, *La France raciste*, Paris, Seuil.
- J. WILSON, G. KELLING,  
1982, "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety", *The Atlantic Monthly*, March, pp. 29-38.