



due

2020

## Politiche per la sicurezza integrata

**Rischi per la sicurezza, rischi della sicurezza**  
Roberto Cornelli

**Democrazia e sicurezza**  
Franco Cazzola

**Le politiche di sicurezza nelle democrazie contemporanee, tra government e governance**  
Mauro Tebaldi

**Percezioni di insicurezza e bisogno di protezione**  
Antonello Scialdone, Giovannina Assunta Giuliano

**Welfare e sicurezza: limiti e opportunità degli approcci integrati**  
Patrik Vesan

**La sicurezza nell'integrità**  
Alberto Vannucci

**La dimensione urbanistica della sicurezza, spazi della libertà e spazi della costrizione**  
Claudio Saragosa

**Le politiche innovative di sicurezza nelle città tra tecnologie di riconoscimento e smart cities**  
Achille Pierre Paliotta

**Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti**  
Gian Guido Nobili

**La valutazione di impatto delle nuove politiche di sicurezza urbana**  
Marco Calaresu, Moris Triventi

*numero monografico*

# SINAPPSI

## CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. SINAPPSI si pone come luogo di confronto e dibattito sui temi legati alla valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali. SINAPPSI rinnova la tradizione dell'Osservatorio Isfol, la rivista storica dell'Istituto.

### **Direttore editoriale**

Sebastiano Fadda

### **Direttore responsabile**

Claudio Bensi

### **Comitato editoriale**

Sabino Cassese (Presidente), Fabio Berton, Michele Faioli, Jesus Ferreiro, Maria Tullia Galanti, Andrea Lippi, Alessandro Natalini, Paola Nicastro, Emmanuele Pavolini, Leonello Tronti, Maria Enrica Virgillito

### **Redazione**

Pierangela Ghezzi (Caporedattore), Valeria Cioccolo, Ernestina Greco, Paola Piras

### **EGEA Editore**

20136 Milano – Via Salasco, 5  
Tel +39 02 58365751  
[www.egeaeditore.it](http://www.egeaeditore.it)  
Logo s.r.l., Borgoricco (PD)  
ISBN 978-88-238-6288-3  
ISSN 2532-8549

Iscrizione al Tribunale di Roma  
n. 420/2010 del 21/10/2010

© 2020 Inapp  
00198 Roma – Corso d'Italia, 33  
Tel. +39 06 854471  
[www.inapp.org](http://www.inapp.org)

Fascicolo chiuso a settembre 2020

Finito di stampare  
nel mese di ottobre 2020

Le opinioni espresse dagli autori  
non impegnano la responsabilità  
di SINAPPSI, né quella dell'Inapp.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

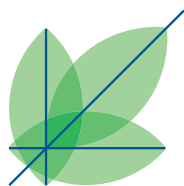
INAPP Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche  
Corso d'Italia 33, 00198 Roma · Tel. 06 854471 · [www.inapp.org](http://www.inapp.org)

Presidente

**Sebastiano Fadda**

Direttore generale

**Santo Darko Grillo**



# Sommario

## Politiche per la sicurezza integrata

---

### **3** Rischi per la sicurezza, rischi della sicurezza

#### **Le paure nel vortice della crisi della modernità**

Roberto Cornelli

Il rapporto tra sicurezza e politica oggi. Quale futuro per la democrazia laddove l'intreccio tra diritto a non avere paura e istanze populiste induca ad accettare una lenta e impercettibile erosione di principi e regole a tutela dei diritti individuali.

---

### **18** Democrazia e sicurezza

#### **Appunti nel corso di una pandemia**

Franco Cazzola

Paradossi della democrazia: la difficoltà di rispettare i principi costituzionali che tutelano i diversi diritti alle differenti sicurezze in presenza di una moltitudine di centri decisionali non gerarchizzati né coordinati; diritti e stato di emergenza in un regime democratico.

---

### **31** Le politiche di sicurezza nelle democrazie contemporanee, tra government e governance

Mauro Tebaldi

Il difficile equilibrio tra sicurezza e libertà in democrazia nelle politiche in materia basate sul rapporto tra forza e consenso (più sicurezza uguale meno libertà?) o su sistemi di governance orizzontale ('sicurezza umana' a tutto tondo uguale sicurezza impraticabile?). L'istituzionalizzazione bilanciata del sistema di governance una possibile risposta democraticamente accettabile.

---

### **43** Percezioni di insicurezza e bisogno di protezione

#### **Un'esplorazione della domanda sociale**

Antonello Scialdone, Giovannina Assunta Giuliano

Quanto è diffusa la paura tra gli italiani? Un confronto con gli altri Paesi europei e una riflessione sull'opportunità di un cambio di prospettiva, dall'intervento sulla percezione di insicurezza alla soddisfazione dei bisogni di sicurezza; riqualificare spazi e ambienti più che aumentare il controllo.

---

### **57** Welfare e sicurezza: limiti e opportunità degli approcci integrati

Patrik Vesan

L'integrazione nelle politiche di sicurezza urbana e sociale in funzione della sua capacità effettiva di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze e alla riproduzione di legami solidaristici. La rinnovata attenzione alla prossimità e all'integrazione degli interventi in materia di sicurezza sociale nella policy post Covid-19.

## 68 La sicurezza nell'integrità

### Politiche anticorruzione, maladministration e tutela dei diritti

Alberto Vannucci

L'influenza dell'azione amministrativa sulla sicurezza dei diritti garantiti dallo Stato protettivo (polizia, giustizia), legati alla proprietà e incolumità personale, e di quelli costituzionalmente garantiti dallo Stato produttivo (sanità, assistenza, istruzione, lavoro ecc.), con riferimento alla difficoltà di attuazione delle politiche a contenimento della cattiva gestione, dalla corruzione al malfunzionamento dell'amministrazione.

---

## 86 La dimensione urbanistica della sicurezza, spazi della libertà e spazi della costrizione

Claudio Saragosa

L'ambiente urbano produttore di risposte allo spaesamento e all'insicurezza. La riscoperta, dopo la pandemia, da un lato del valore della città come garante dello sviluppo dell'uomo e *spazio della libertà* in cui immergersi, dall'altro dell'inadeguatezza, sebbene la tecnologia sia matura per realizzarlo, di uno spazio immateriale senza dimensioni per godere appieno della profondità della vita.

---

## 98 Le politiche innovative di sicurezza nelle città tra tecnologie di riconoscimento e smart cities

Achille Pierre Paliotta

Indagine sul ricorso alla videosorveglianza dalle città italiane, sulla diffusione delle tecniche di analisi predittiva e dei programmi di riconoscimento facciale e sull'integrazione tecnologica delle reti di monitoraggio; la tendenza prevalente a un approccio alla sicurezza di tipo reattivo piuttosto che proattivo.

---

## 120 Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti

Gian Guido Nobili

I limiti degli interventi a garanzia della sicurezza nelle città, dall'eccesso di specializzazione alla mancanza di adeguati sistemi di valutazione e di un disegno complessivo che proponga rimedi strutturali alla criminalità. Il valore di un approccio di prevenzione integrata e *multiagency* che preveda il coinvolgimento di tutti gli attori impegnati nella prevenzione situazionale, sociale, comunitaria, ambientale.

---

## 138 La valutazione di impatto delle nuove politiche di sicurezza urbana Lezioni e limiti dal caso italiano

Marco Calaresu, Moris Triventi

Uno studio quantitativo con approccio quasi-sperimentale sull'efficacia della politica dei patti per la sicurezza urbana nella riduzione del crimine in Italia. Si discute l'importanza di analizzare l'eterogeneità degli impatti in relazione al tipo di reato e alla dimensione territoriale, oltre che degli effetti complessivi di ampie riforme.

---

151 Per collaborare alla rivista

152 Norme bibliografiche

# Rischi per la sicurezza, rischi della sicurezza

## Le paure nel vortice della crisi della modernità

**Roberto Cornelli**

Università degli Studi  
di Milano-Bicocca

La tesi che si sostiene in questo paper è che paura della violenza e politica siano fortemente connesse nell'esperienza moderna e che la loro relazione stia assumendo una nuova centralità nella contemporaneità, ponendo (o a volte riproponendo) questioni che rischiano di minare la stabilità delle democrazie occidentali. Oltre che sui 'rischi per la sicurezza', su cui si è concentrata la ricerca criminologica negli ultimi decenni, appare sempre più urgente dirigere la propria attenzione sui 'rischi della sicurezza', vale a dire su come la questione sicurezza agisce nel campo politico determinando spostamenti valoriali e impattando sulla qualità della nostra vita sociale.

*Fear of violence and politics are closely connected in modern societies and the relationship between them is taking on a new centrality in the contemporary world, introducing (or sometimes re-introducing) issues that may undermine the stability of Western democracies. In addition to risk factors "for" security, on which criminological research has focused in recent decades, it is increasingly imperative to direct our attention to the risks "of" security, namely how security issues influence our moral values and how they impact on the quality of our social life.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-1

### Citazione

Cornelli R., (2020), Rischi per la sicurezza, rischi della sicurezza. Le paure nel vortice della crisi della modernità, *Sinapsi*, X, n.2, pp.3-17

### Parole chiave

Paura  
Sicurezza pubblica  
Democrazia

### Key words

Fear  
Public safety  
Democracy

## 1. Dare un posto alle paure ...

Interrompere il circolo della violenza sociale è la più alta sfida della politica fin dall'antichità, a cui anche la letteratura ha continuato a fornire il suo contributo.

Nelle *Eumenidi*, l'ultima tragedia della trilogia dell'*Oresteia* di Eschilo, la dea Atena annuncia il superamento della vendetta privata attraverso la costruzione del tribunale dell'Areopago e la richiesta alle Erinni di dismettere la loro opera di terrore e persecuzione, divenendo divinità protettrici della città. Rileggendo queste pagine, eminenti studiosi di diritto, anche recentemente (Cartabia e Violante 2018, 21), hanno tratto l'indicazione che l'elemento-chiave per contenere la violenza vendicativa risiede proprio

nell'atto di istituire luoghi giurisdizionali: l'Areopago come simbolo dell'istituzione giudiziaria in grado di definire e contenere la conflittualità sociale. Ma basta un tribunale per restituire pace e serenità a una comunità lacerata?

Vale la pena approfondire brevemente alcuni passaggi del mito.

Il re di Argo Agamennone, l'eroe che aveva condotto e vinto la guerra contro Troia, torna nella sua città e viene ucciso dalla moglie Clitemnestra. Oreste, il figlio di Agamennone e Clitemnestra, decide di vendicare la morte del padre, uccidendo la madre. L'uccisione della madre per vendicare il padre crea un vero e proprio conflitto normativo, un conflitto tra due siste-

**Figura 1**  
**Oreste perseguitato dalle Erinni.**  
 Opera di William-Adolphe Bouguereau, 1862



mi: quello delle leggi antiche, per cui Oreste va punito fino alla morte perché, uccidendo la madre, ha violato la sacralità del vincolo di sangue, e quello di leggi nuove per cui chi vendica il padre non può essere punito. Ma senza il terrore di essere puniti, chi mai rispetterà la Giustizia? Una città che non intervenga con forza per limitare la violenza vendicativa rischia il caos e sono soprattutto le Erinni, dee terribili e mostruose, a sostenere la necessità di perseguitare e punire Oreste (figura 1), che dal canto suo rivendica di aver agito per rendere onore al padre. Atena, la più saggia tra gli dei, viene chiamata a dirimere questa non facile controversia: istituisce il primo tribunale della storia che, spaccato in due, decide col voto determinante della stessa Atena per l'assoluzione di Oreste. La decisione dell'Areopago definisce, per così dire, il caso giudiziario ma non la situazione politica. Le Erinni non si pla-

cano e continuano a pretendere che il matricida venga punito, finché Atena con l'arte della persuasione non le convincerà a trasformarsi in dee benevole, abbandonando i propositi terrificanti e bellicosi. Come ci riesce? Qui le parole di Atena sono precise: "non gettate impulsi sanguinosi [...] e non collocate tra i cittadini guerra intestina in violenza gli uni contro gli altri"; e le invita a rimanere in città presso dimore prestigiose in cui essere onorate. E aggiunge: "Da questi volti paurosi vedo vantaggio grande per i miei cittadini. Se onorerete benevoli sempre queste dee benevole, eccellerete guidando il paese e la città secondo retta giustizia"<sup>1</sup>.

Ecco, dunque, la soluzione politica dopo quella giudiziaria: le Erinni dal volto terribile possono diventare dee benevole se collocate al centro della città, a indicare che nei momenti di caos, di *collapse of order*, la paura non va né scacciata o negata, né assecondata nei suoi propositi distruttivi. Occorre,

invece, darle un posto, attribuirle un nuovo significato a sostegno di un progetto di convivenza sociale.

### ... nelle transizioni ...

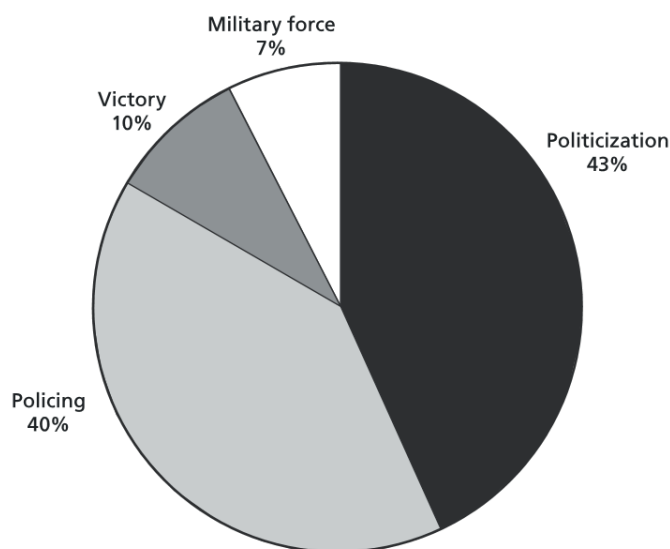
La questione posta nelle *Eumenidi* è al centro dei processi di legittimazione di ogni nuovo corso politico che si propone di superare crisi, caos e violenza ridefinendo i confini dell'ordine.

Vale, per esempio, per la Colombia, che sta vivendo uno dei processi di transizione più rilevanti della storia recente, tentando una via di uscita pacifica da uno dei conflitti armati più longevi al mondo (Ceretti e Cornelli 2020). Sto osservando da vicino ciò che accade in questo Paese, grazie alla collaborazione con l'ICTJ<sup>2</sup> di New-York-Bogotà, e so bene che non tutto può essere letto in questa chiave ma certamente la svolta che ha permesso di stipulare dopo due anni di me-

1 Eschilo, *Oresteia*; si veda la traduzione di Raffaele Cantarella (a cura di Dario Del Corno), Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1981, p.269.

2 International Center for Transitional Justice [ndr].

**Grafico 1**  
**Modalità di cessazione delle attività dei gruppi terroristici (1950-2000)**



Fonte: Jones e Libicki (2008, 19)

diazioni l'Accordo di pace tra Governo e Farc<sup>3</sup> si è avuta, sotto la presidenza Santos, nel momento in cui si è compreso che la logica della guerra finalizzata alla distruzione dell'avversario avrebbe riprodotto ancora terrore e violenza senza costruire alcuna via di uscita. L'avvio del processo di pace non ha significato, d'altra parte, gettare le paure nell'oblio ma riconoscerle, anche nella loro diversità, e dare loro un luogo in cui esprimersi (la Commissione di verità e la Giurisdizione speciale per la pace), attribuendo loro un significato per costruire un futuro politico senza lotta armata.

È evidente che la situazione politica colombiana rimane complicata; negli ultimi anni sotto la Presidenza di Duque e negli ultimi mesi durante l'emergenza Coronavirus è addirittura peggiorata, con nuove violenze, nuove scorribande paramilitari e la ripresa delle armi di alcuni appartenenti alle Farc. In assenza della dea Atena non si può che affidarsi alla forza della volontà umana e all'intelligenza politica. I dati, d'altra parte, sembrano sostenere l'opportunità della strategia concordata negli Accordi di pace se è vero che da

metà del Novecento buona parte dei gruppi terroristici di tutto il mondo ha cessato la lotta armata con l'avvio di percorsi politici (grafico 1). In Colombia, come in molti altri Paesi lacerati da conflitti armati, la 'via politica' è una necessità se si vuole evitare che le paure continuino a segnare solchi e a sostenere propositi distruttivi.

### ... e a fondamento della modernità

Più ampiamente, la relazione tra paura e politica è alla radice della modernità. Il debito di Thomas Hobbes verso la cultura greca è noto e non a caso il pensatore inglese ritiene che "l'origine delle grandi e durevoli società deve essere stato (...) il reciproco timore"<sup>4</sup>. Hobbes fa della paura il fondamento del potere e, al tempo stesso, l'elemento cardine della sua legittimazione. È una paura che deriva dal sentirsi tutti vulnerabili di fronte alla violenza diffusa e che mette in azione la ragione, la quale innanzitutto suggerisce "opportune clausole

di pace"; ma si tratta di patti provvisori e insufficienti ad assicurare la pace, mancando un'autorità che garantisca la loro osservanza. Nasce così il Leviatano, lo Stato moderno, che da mostro biblico dall'aspetto terribile diventa in Hobbes il corpo di un super-uomo che contiene e rappresenta i tanti uomini che compongono il corpo sociale<sup>5</sup>.

Il frontespizio del Leviatano (1651) disegnato da Abraham Bosse (figura 2) è un vero *topos* dell'iconografia politica (Rodeschini 2008). Come sottolinea lo storico dell'arte Horst Bredekamp (2006), Hobbes non ha semplicemente voluto aggiungere un frontespizio alla sua opera; al contrario è probabile che il filosofo "non potesse pensare lo stato moderno senza farsene un'immagine" e che, in tal modo, il "frontespizio, divenuto un'immagine mentale, colmi il vuoto tra rappresentante e rappresentato e provveda con ciò a eliminare il difetto simbolico del Leviatano in base al quale, nonostante esso sia un corpo, non è come tale rappresentabile". Com'è noto, Bosse raffigura una miriade di uomini di cui è fatto il corpo del Leviatano: es-

3 Forze Armate rivoluzionarie della Colombia [ndr].

4 T. Hobbes, *De cive*, 1642; si veda la traduzione italiana a cura di M. Barzagli, Roma, Marietti, 1972, p.26.

5 T. Hobbes, *Leviatano*, 1658; si veda l'edizione a cura di A. Pacchi, Editori Laterza, Roma, 1996.

**Figura 2**  
**Frontespizio del Leviatano di Abraham Bosse (1651)**



seri umani che guardano verso l'alto, in uno stato di paura e soggezione, di *awe* nel linguaggio hobbesiano. “Non è solo sulla forza che poggia il potere dello Stato, ma sulla soggezione” commenta Carlo Ginzburg (2015). Lo stato di *awe* descritto da Hobbes indica un sentimento complesso di paura, soggezione e terrore e l’immagine del Leviatano evoca una nuova concezione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati: si afferma l’idea che la dimensione politi-

ca si costruisca sulla fuoriuscita dallo stato di natura governato dalla paura di ciascuno verso ogni altro e si legittimi in rapporto alla sua funzione di contenimento della violenza, incutendo terrore (*awe*) tra i consociati. Il frontespizio non è dunque solo la rappresentazione dello Stato come corpo sociale, ma soprattutto dell’atto della sua continua fondazione. Il potere ha così una definizione, una rappresentazione e una funzione in rapporto alla paura; la paura, dal canto suo, smette di apparire solo come minaccia per l’ordine diventando essa stessa principio d’ordine.

Il Leviatano è l’esito di un percorso che dalla paura porta alla città (dalle Erinni alle Eumenidi, potremmo dire) ed è proprio la paura a indicare la strada per uscire dalla guerra e trovare il modo per convivere. Allo stesso tempo, come ho discusso in *Paura e ordine nella modernità* e in altri scritti successivi,<sup>6</sup> la paura non si dissolve, ma viene messa al centro dello stato moderno, nel sistema penale, l’unico legittimato a usare la forza che incute timore (l’arresto, il processo, la pena) per contenere le violenze sociali e le paure diffuse.

## 2. La paura nella politica e il diritto a non avere paura

La tesi che sostengo è dunque che paura della violenza e politica siano fortemente connesse nell’esperienza moderna e che la loro connessione stia assumendo una nuova centralità ai nostri giorni, ponendo (o a volte riproponendo) questioni che rischiano di minare la stabilità delle democrazie occidentali.

Nei miei studi ho affrontato i due piani di questa relazione, che si possono sintetizzare nelle espressioni *paura nella politica e politica della paura*.

La prima sta a indicare la crescente rilevanza della paura nelle società occidentali e la sua esplosione o enfaticizzazione in alcuni momenti o periodi storici. Stanley Cohen, negli anni Settanta, ha parlato a questo proposito di “panico morale”. Più di recente, proprio in considerazione della costante presenza del

<sup>6</sup> Cornelli (2008), Cornelli (2010), Cornelli (2018), Cornelli (2019a), Ceretti e Cornelli (2019). Le riflessioni che seguiranno in questo e nel prossimo paragrafo traggono spunto dalle ricerche che hanno portato alla redazione di questi lavori.

tema della paura nel discorso pubblico, si è iniziato a parlare di “panico perpetuo”. Sta di fatto che il tema della paura entra nella politica attraverso la questione della sicurezza urbana che, al di là delle differenze tra Paesi, si costruisce attorno all’affermazione del “diritto a non avere paura”. Siamo in presenza di un mutamento di paradigma importante nella concezione della sicurezza pubblica.

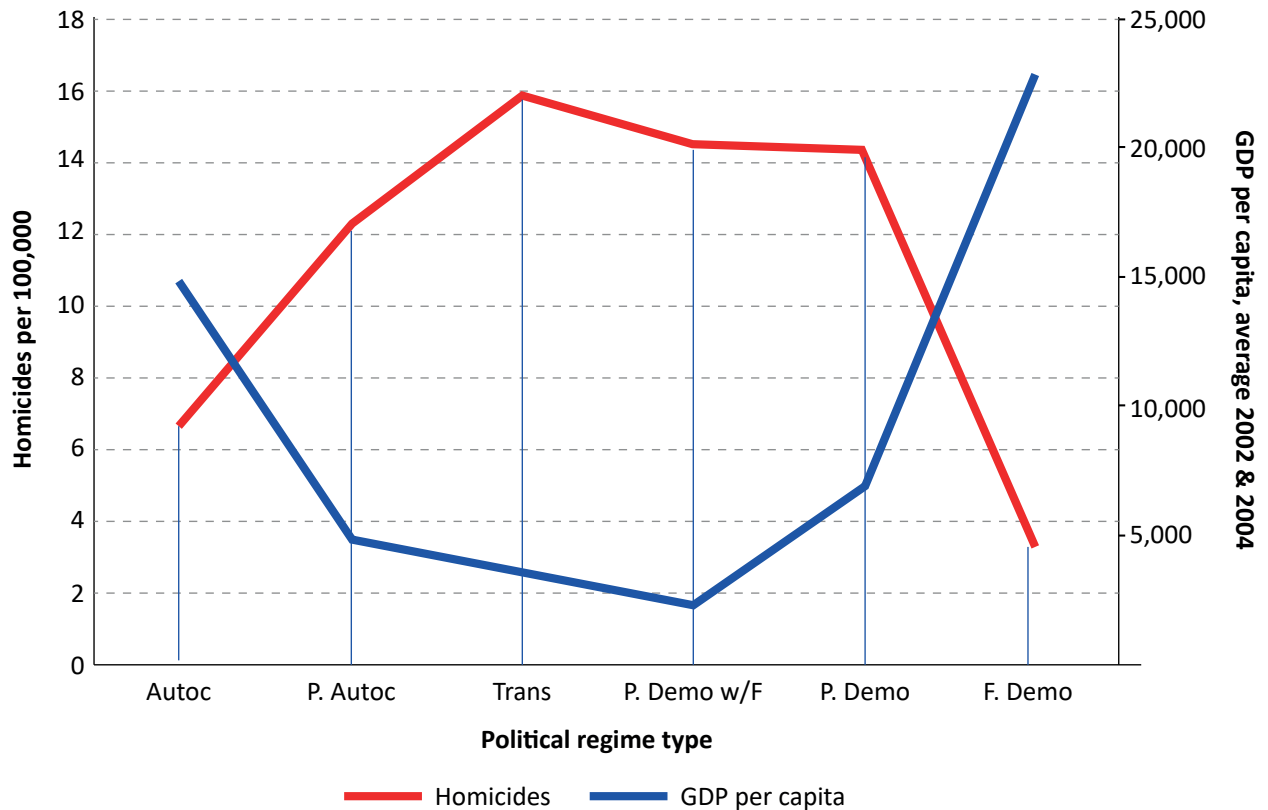
A partire dal secondo dopoguerra, in Europa si è consolidato un approccio che concepisce la sicurezza come esito di politiche di *welfare* volte ad affermare una pluralità di diritti che trovano nelle Costituzioni un saldo punto di ancoraggio. La tutela del diritto alla casa, alla salute, alla dignità del lavoro, all’educazione e così via è intesa come una preconditione per garantire l’incolumità delle persone: la sicurezza è innanzitutto *sicurezza dei diritti* e la costruzione di una società più giusta è considerata garanzia di contenimento della violenza diffusa.

I dati a nostra disposizione sembrano confermare questa tesi (Ceretti e Cornelli 2016). Dagli studi *cross-national* sugli omicidi emerge che la violenza letale è più diffusa (e dunque il rischio per la sicurezza personale più alto) nei Paesi in cui:

- le differenze di reddito sono più ampie, dove i sistemi di welfare sono meno sviluppati e gli investimenti in educazione sono più scarsi;
- le democrazie sono più giovani o ancora in transizione rispetto a episodi di guerra, dittature o conflitti armati interni (grafico 2);
- si fa largo uso della pena capitale e di ergastoli.

Così in Europa occidentale, che ha conosciuto un lungo periodo di pace e di partecipazione democratica nel quale si è sviluppato un sistema di welfare ed educativo tendenzialmente accessibile a tutti e in cui, soprattutto fino agli anni Ottanta del Novecento, si è assistito a una riduzione della disegualianza e si sono attuate riforme

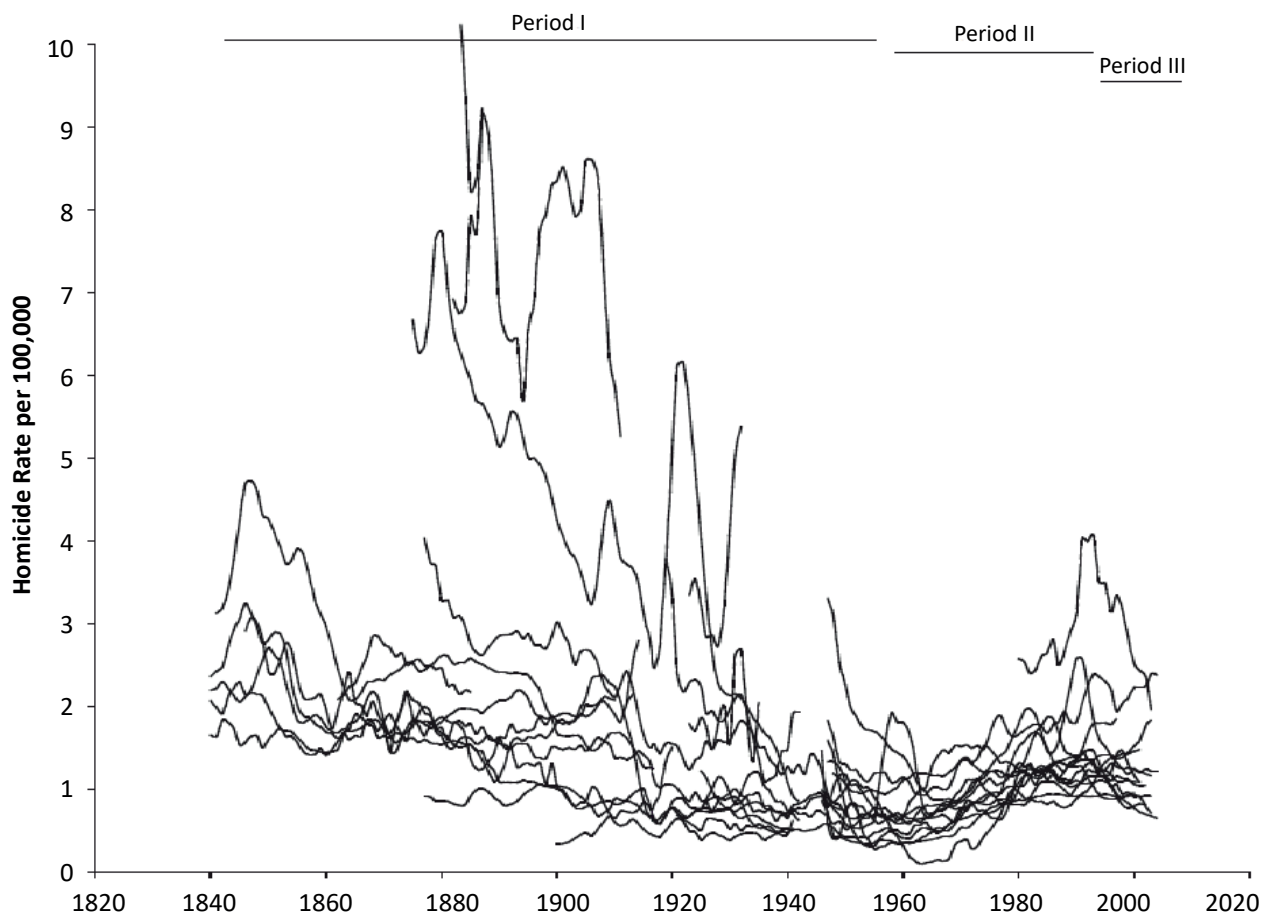
**Grafico 2**  
Tasso di omicidi e livello di benessere per tipo di regime



Nota: gli omicidi sono più diffusi nei Paesi con meno benessere diffuso e in transizione.

Fonte: Fox e Hoelscher (2012)

**Grafico 3**  
**Tassi di omicidi in sedici Paesi europei dal 1840 (media su tre anni)**



Notes:

The figure includes data for Austria (1862-1885, 1923-1935, 1947-2003), Belgium (1870-1997), Denmark (1921-2001), England and Wales (1840-2002), France (1840-2002), Prussia/ Germany (1840-1913, 1947-2003), Ireland (1841-2001), Italy (1875-2001), Norway (1877-2002), Netherlands (1931-2002), Scotland (1847-2000), Spain (1883-1917, 1947-2001), Sweden (1840-2002), Switzerland (1877-2001). Finland is excluded because it has unique trends in homicide rates.

For sources see Appendix 1.

Periods excluded for Belgium (1914-1918, 1942-45), France (1942-45), Italy (1942-45), Netherlands (1942-1945), Norway (1940-1945).

Nota: si riscontrano tendenze al declino e alla convergenza dei tassi di omicidio.

Fonte: Eisner (2008, 296)

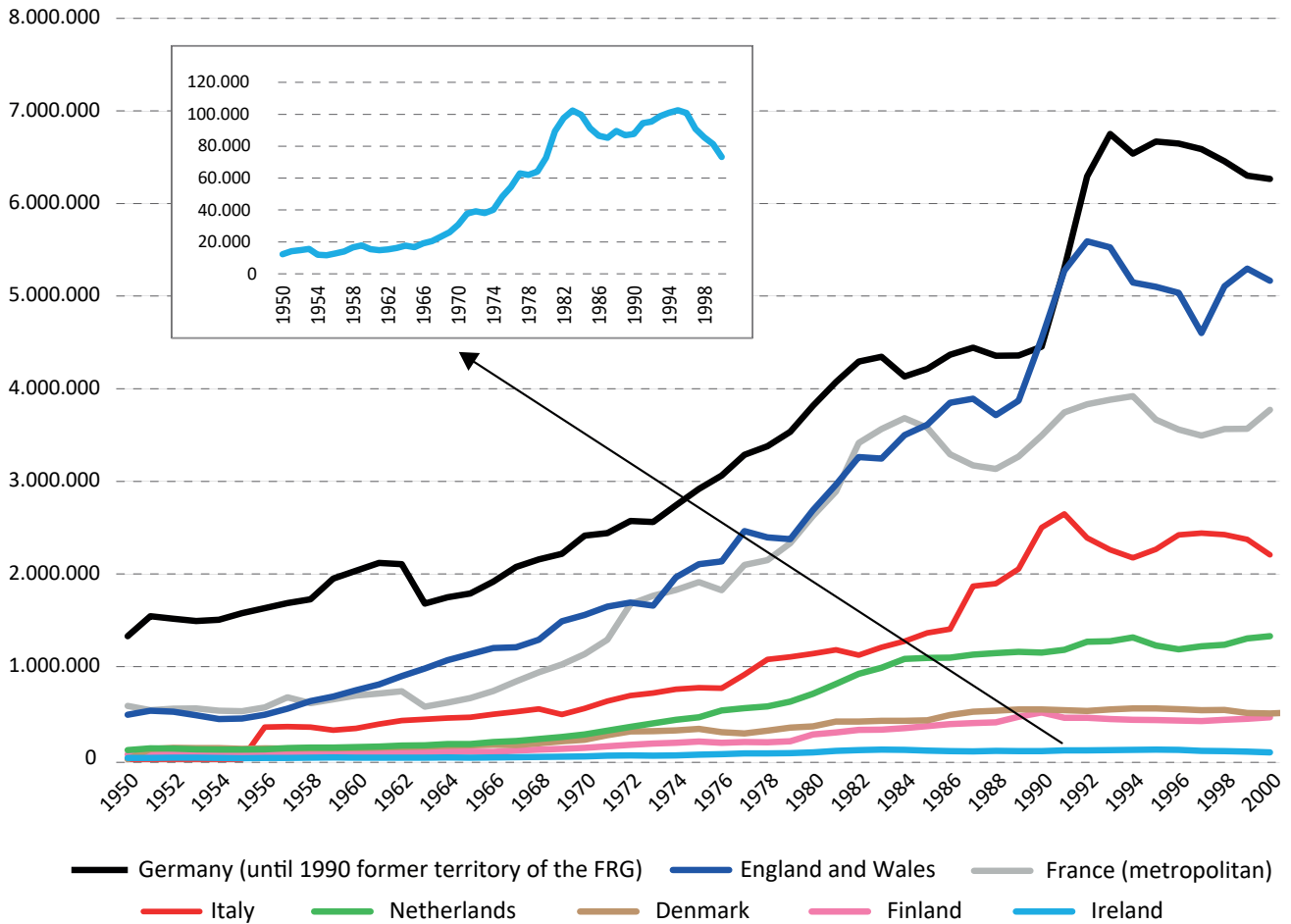
carcerarie nel segno dell'umanizzazione, i tassi di omicidio sono decisamente più bassi rispetto a quelli dei Paesi dell'Europa dell'Est e degli stessi Stati Uniti, e notevolmente inferiori, anche di più di 100 volte, rispetto a quelli di alcuni Paesi dell'America Centrale.

Nei Paesi occidentali (ma la stessa dinamica si nota anche in Giappone, che per certi versi è il più occidentale dei Paesi asiatici), a differenza della violenza, il cui declino è stato confermato da diversi studi (Pinker 2013) (grafico 3), con l'affermarsi a partire dal secondo dopoguerra di società del benessere i reati contro il patrimonio sono aumentati decisamente, orientan-

do su livelli alti gli andamenti della criminalità (grafico 4).

Si tratta di un fenomeno imprevisto, visto che una lunga tradizione di pensiero e di ricerca aveva teorizzato un legame stretto tra miseria e furto e si pensava che la fuoriuscita dalla povertà di milioni di persone avrebbe comportato una compressione delle tendenze ad appropriarsi dei beni altrui per sopravvivere. La convinzione che i furti siano l'altra faccia della povertà è in effetti diffusa e radicata. In *Proprietà e sicurezza* (Ceretti e Cornelli 2007) ho ripreso il pensiero di diversi autori (da Tommaso Moro

**Grafico 4**  
**Totale delitti in alcuni Paesi europei. Anni 1950-2000 (valori assoluti)**



Nota: si riscontra un aumento complessivo dei tassi di criminalità dovuto all'aumento dei reati contro il patrimonio, con andamenti simili in ogni Paese.  
 Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Eurostat

a Cesare Beccaria fino a Friederich Engels e a buona parte della sociologia della devianza del Novecento) che hanno tematizzato la relazione della criminalità con povertà, marginalizzazione, disoccupazione e altri *social problems*. Diversi orientamenti politici e culturali, pur ricercando e proponendo soluzioni a volte antitetiche, hanno condiviso questa lettura dei comportamenti criminali di tipo appropriativo. Certamente la connessione tra povertà e devianza è stata alla base di un ripensamento profondo delle funzioni e delle pratiche del sistema penale nel solco del nuovo paradigma del *penal welfarism* che ha caratterizzato le società occidentali da fine Ottocento fino alla fine del XX secolo (Garland 2001).

L'incremento dei tassi di criminalità nel periodo storico di maggiore affermazione della società del benessere ha portato già negli Stati Uniti degli anni Settanta del Novecento a una forte critica all'assistenzialismo penale, sintetizzata nell'espressione *Nothing Works*. Da qui è scaturito un nuovo corso politico-criminale che, facendo leva sulle paure della classe media bianca di fronte ai movimenti di rivendicazione dei diritti civili degli afroamericani (Lee 2001) e intrecciandosi con la *war on crime* e la *war on drugs* (Simon 2007), ha spinto verso forme di controllo e sorveglianza che hanno fatto da apripista a strategie politiche simili in molti Paesi occidentali e dell'America Latina. Il caso più emblematico è costituito dalla tesi nota

come “*Broken Windows Theory*” contenuta in un articolo di una decina di pagine pubblicato nel 1982 sulla rivista *The Atlantic Monthly*, che ha dettato le linee essenziali per affrontare il nuovo tema della ‘sicurezza urbana’ in tutto il mondo attorno al contrasto alle inciviltà e alle persone indesiderate (spesso coincidenti con i nuovi poveri).

Il discorso sulla paura, che in ogni Paese si costruisce in tempi diversi e in relazione con le specificità storico-culturali di ogni società, finisce per affermare anche nell’Europa occidentale un “diritto a non avere paura” svincolato dalla concezione *welfarista* della sicurezza dei diritti e a sostenere misure sempre più limitative della libertà.

Questo ‘nuovo’ diritto, infatti, si pone come prioritario rispetto ad altri diritti ed esclusivo, privilegiando alcuni cittadini la cui serenità va preservata a discapito di altri. Inoltre, è un ‘diritto’ incontenibile: chi mai, infatti, potrà sentirsi senza paura? Il riconoscimento del diritto a non avere paura porta con sé la moltiplicazione esponenziale delle richieste di protezione e dunque l’espandersi dell’area penale e della sorveglianza sia pubblica che privata. Così, a partire da una concezione della sicurezza come diritto individuale e dalla moltiplicazione delle domande di sicurezza si creano le condizioni, da un lato per quel lento scivolamento dallo stato sociale in stato penale descritto da Loic Wacquant (2006), dall’altro lato per l’espansione su scala globale del mercato della sicurezza, cioè dell’offerta di beni e servizi spesso usati nell’industria bellica e trasferiti in ambito civile, sempre più calibrati sul singolo e sulla sua capacità di spesa e sempre più performanti nel difenderlo dagli altri. Proprio come se la città diventasse un piccolo teatro di guerra di ciascuno verso ogni altro.

Tutto ciò sul presupposto, sia esso una convinzione genuina o una consapevole forzatura, che esista una popolazione impaurita da assicurare. Ma esiste davvero?

Almeno per l’Italia, che vive da circa 25 anni in uno stato permanente di ‘allarme sicurezza’ e in cui si ricorre con sempre meno cautele alla decretazione d’urgenza per affrontarlo, i dati disponibili – comunque precedenti all’emergenza Coronavirus di quest’anno che nell’immediato ha rimescolato priorità e paure – sembrano smentire il luogo comune di una cittadinanza sempre più impaurita. In due distinte ricerche dell’Istat emerge come la paura della crimi-

nalità, in lieve aumento in concomitanza con gli interventi legislativi più significativi in materia (del 2008/9 e del 2015), sia tendenzialmente stabile, con qualche flessione nell’ultimo periodo (grafici 5 e 6). I dati rilevati da Eurobarometro e pubblicati alla fine del 2019, d’altra parte, indicano che le paure personali e le preoccupazioni generali per il proprio Paese, con alcune differenze rilevanti (si veda, ad esempio, per l’immigrazione lo scarto tra tema rilevante a livello nazionale ma scarsamente considerato sul piano personale), si direzionano sugli aspetti economici e sociali (disoccupazione, situazione economica, aumento dei prezzi, salute e reddito) e solo in minima parte sulla questione criminale (grafico 7).

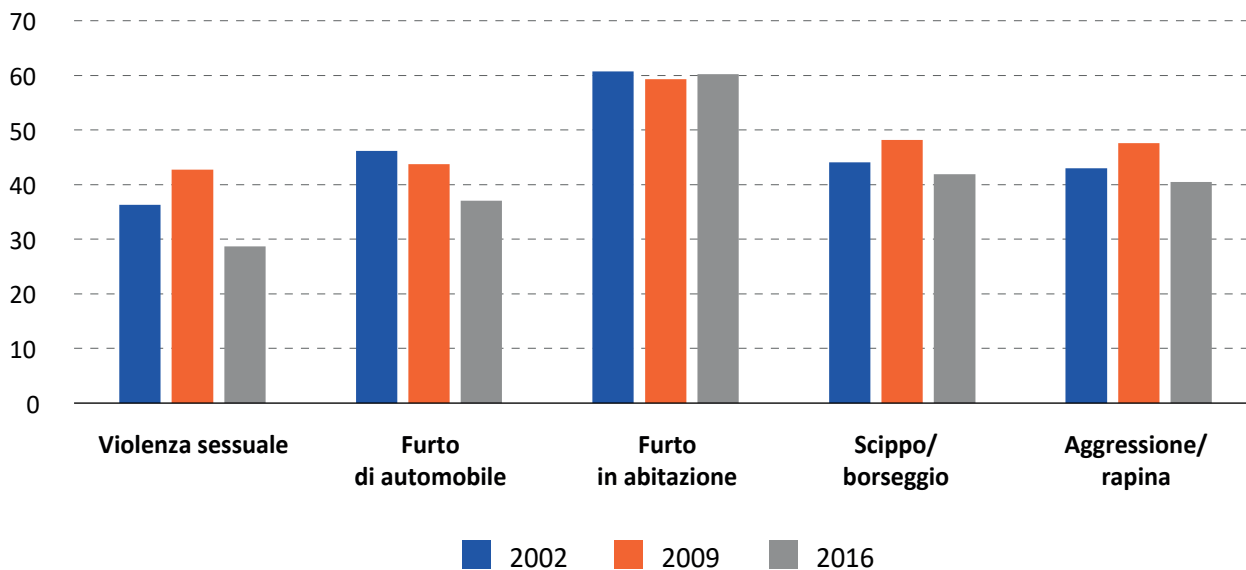
Evidentemente a essere determinante nel dibattito politico non è la reale diffusione dell’insicurezza da criminalità e nemmeno quali siano le paure in circolazione, quanto il “diritto a non avere paura”, che funge da dispositivo di direzionamento delle mentalità e sensibilità individuali e collettive, delle aspettative sociali, delle domande alla politica e delle decisioni pubbliche.

### 3. La politica della paura e i suoi lapsus

L’espressione *politica della paura* indica proprio la crescente rilevanza del “diritto a non avere paura” nei processi decisionali legislativi e amministrativi e l’adozione di politiche che, con la promessa di assicurare, rischiano di compromettere la tenuta del progetto democratico per come l’abbiamo conosciuto finora.

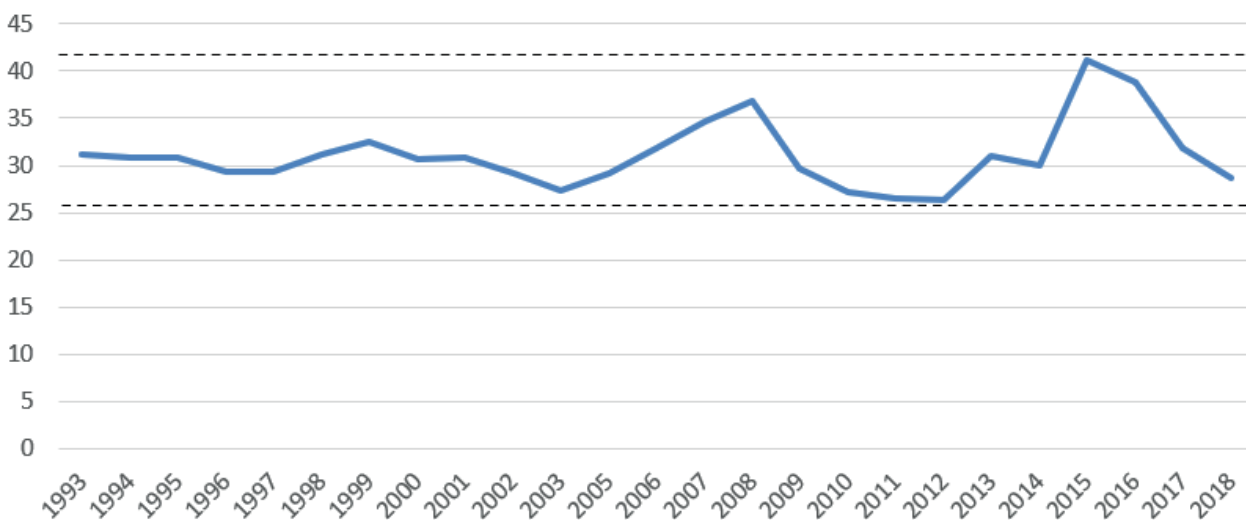
In particolare, la legislazione europea e nordamericana sulla sicurezza urbana (e in continuità quella sull’antiterrorismo) ha introdotto misure che tendono a: 1. estendere l’area penalmente rilevante e anticipare la soglia della punibilità; 2. ampliare il raggio d’azione delle agenzie di controllo, attraverso l’estensione delle misure di prevenzione e l’introduzione di provvedimenti di carattere amministrativo come ordinanze, ordini di allontanamento, *Civility Laws* e *Asbo*; 3. potenziare i controlli sugli stranieri, utilizzando ogni strumento disponibile per tentare di escluderli dai confini fisici e giuridici delle democrazie occidentali, anche a costo di sacrificare i loro diritti fondamentali; 4. potenziare la sorveglianza comunitaria ed elettronica, favorendo più in generale l’espansione del mercato della sicurezza; 5. forzare i limiti dello stato di diritto per creare forme di sospensione dalla giurisdizione ordinaria.

**Grafico 5**  
**Persone di 14 anni e più che sono preoccupate (molto o abbastanza) di subire un reato (anni 2002, 2009, 2016)**



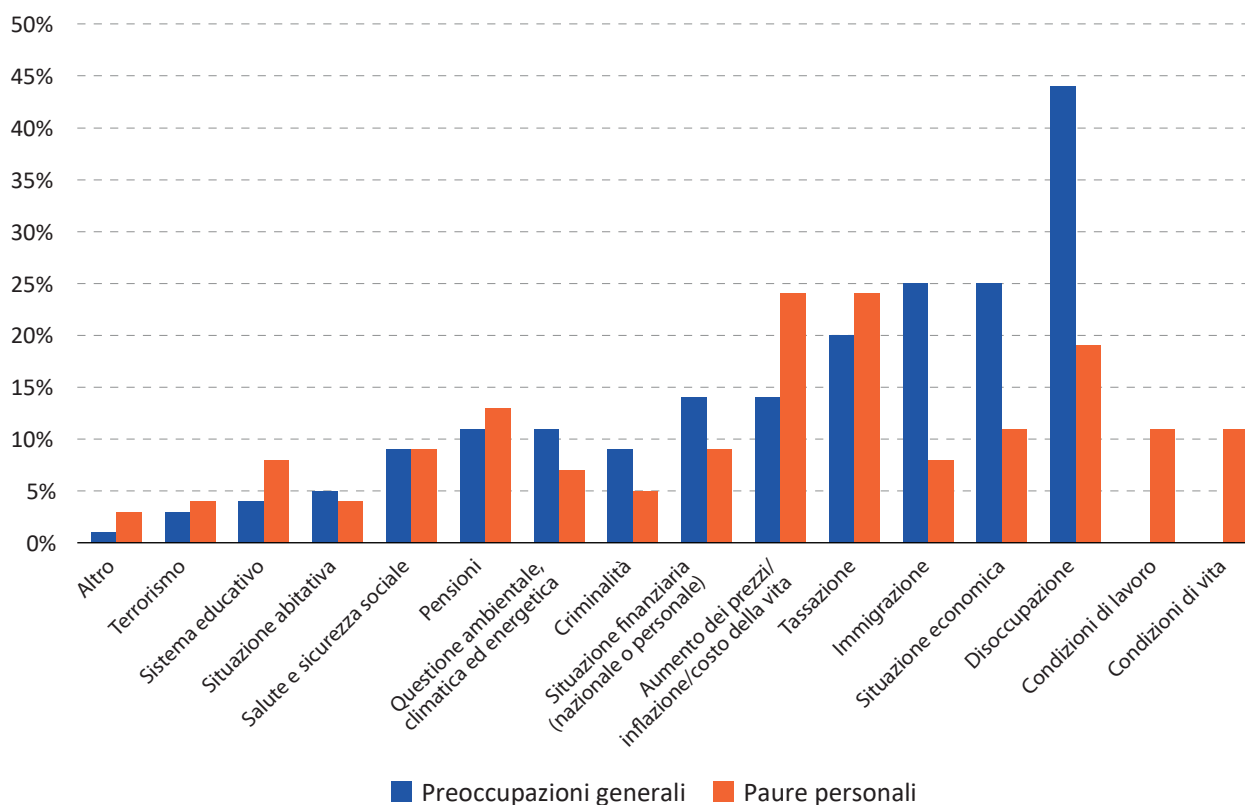
Nota: per tutti i reati considerati, la percentuale di persone che provano paura è in diminuzione, rimanendo stabile solo per i furti in abitazione.  
 Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Istat dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini

**Grafico 6**  
**Famiglie che considerano molto o abbastanza presente il rischio di criminalità nella zona in cui abitano, per cento famiglie della stessa zona (anni 1993-2018)**



Nota: la percentuale oscilla mantenendosi nella fascia tra circa il 26% e il 41%.  
 Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Istat *Aspetti della vita quotidiana*

### Grafico 7 Le due questioni più preoccupanti del proprio Paese (Preoccupazioni generali) e le due minacce più pericolose per sé (Paure personali)



Nota: terrorismo e criminalità risultano essere marginali nelle preoccupazioni e nelle paure.

Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Eurobarometro 92.3 Italia del novembre del 2019

Gli esempi sono innumerevoli: dalla dichiarazione dello stato di emergenza con sospensione dei diritti costituzionali in Francia, nel 2005, dopo la cosiddetta rivolta nelle *banlieue*, alla creazione di centri di detenzione amministrativa per stranieri; dall'utilizzo dell'esercito per strada agli incentivi per la diffusione di sistemi di videosorveglianza; dal continuo aumento di pene per reati vecchi e nuovi alle limitazioni di libertà per categorie di soggetti indicate come sospette, con un ritorno di enfasi sui poveri e i non cittadini come 'classi pericolose'. In un articolo nel 2018 per la rivista *Criminalia* (Cornelli 2018), nell'analizzare dettagliatamente queste e altre misure, ho intravisto una forma di *lapsus*: nei *lapsus* ciò che viene detto appare casuale e sconnesso ma costituisce un canale attraverso cui trovano possibilità di esprimersi pensieri che, altrimenti, resterebbero rimossi da forme di auto-censura. Così le politiche di sicurezza mi paiono comunicare in modo obliquo e confuso ciò che non sa-

rebbe (ancora) accettabile manifestare apertamente, almeno dalle nostre parti, vale a dire quel sentimento diffuso di sfiducia verso la democrazia, che con i suoi *checks and balances* (pesi e contrappesi), i suoi principi di stato di diritto (*rule of law*), le sue conquiste civili e sociali e le sue forme di rappresentanza non è ritenuta più in grado di garantire sicurezza e benessere. In questo *lapsus* politico-culturale possiamo cogliere, dunque, un campanello d'allarme circa la tenuta del progetto democratico, minato non tanto dalle singole misure ma dall'umore di fondo di diffidenza sociale e sfiducia istituzionale.

Le politiche di sicurezza urbana vengono presentate il più delle volte come misure di buon senso per affrontare efficacemente le emergenze ma molto spesso non è il buon senso a orientarle (e tanto meno la loro efficacia), semmai un senso di sfiducia nella capacità dei sistemi democratici di affrontare la complessità delle società odierne.

Di questa sfiducia strisciante è bene farsi carico, prima che produca scivolamenti pericolosi. In questa direzione, oltre ai rischi *per la* sicurezza, diventa urgente occuparsi sempre più approfonditamente dei rischi *della* sicurezza, quelli che l'adozione di politiche di sicurezza comporta per il sistema politico e sociale.

#### 4. Dai rischi *per la* sicurezza ai rischi *della* sicurezza

Tradizionalmente, la ricerca sulla paura della criminalità e sull'insicurezza si è occupata della diffusione di questi sentimenti in un'ottica individuale o collettiva, di quali siano i problemi – reali o percepiti – a essi associati, di come questi problemi si costruiscano e si affermino come rischi prioritari da temere, di quali percorsi seguano fino a strutturarsi in domande di sicurezza e di come arrivino a imporsi nell'agenda politica come temi urgenti. Su questi aspetti c'è un'ampia letteratura criminologica, sociologica e psico-sociale.

La ricerca criminologica si è occupata in modo esteso di *fear of crime* rispondendo fondamentalmente a tre domande: “quanto è diffusa?”, “da cosa dipende?”, “cos'è?”. Dagli anni Settanta a oggi sono migliaia gli studi che si propongono di descrivere la paura della criminalità, di individuarne le cause, spesso attraverso analisi statistiche più o meno elaborate, e di fornirne una definizione scientifica. Il tratto distintivo dell'ampia letteratura sociologica sull'insicurezza, invece, consiste nel considerare la paura come epifenomeno di un malessere più profondo che riguarda le condizioni di vita nelle società contemporanee. La *fear of crime* perde di specificità, confondendosi nel calderone delle insicurezze sociali: viene inserita in una vasta rete interpretativa che punta sul senso di crisi della modernità – una crisi che riguarda gli ideali fondativi di libertà, uguaglianza e fraternità. Vale la pena ricordare che è stato l'antropologo e storico italiano Ernesto De Martino ad avere, tra i primi, compiuto una lettura approfondita e originale del “senso della fine” nelle società occidentali (De Martino 1977). L'insicurezza contemporanea, in estrema sintesi, sarebbe l'effetto di una promessa non mantenuta: finché lo Stato sociale, orizzonte ideale di uguaglianza, pace, ordine sociale e progresso, regge come utopia (Mastro- paolo 1998) capace di catalizzare le richieste di tutela delle persone, le contraddizioni tra libertà e sicurezza

rimangono in penombra e le preoccupazioni rimangono confinate nelle esperienze individuali e circoscritte a situazioni concrete, senza elevarsi a tema politico. Nel momento in cui lo Stato sociale entra in crisi, per le tendenze connesse all'imporsi del “finanzcapitalismo”, per usare un'espressione di Luciano Gallino (2011), per le trasformazioni nelle modalità di produzione industriale e per l'imporsi di un'ideale politico neoliberista, le contraddizioni esplodono: le aspettative di tutela di ciascuno non trovano più un contenimento istituzionale e invadono la vita sociale e politica. Le persone si scoprono sole ad affrontare le difficoltà della vita quotidiana e i rischi di un futuro sempre più incerto.

Gli stessi studi sul panico morale descrivono la reazione collettiva che si diffonde nei momenti di allarme sociale come l'esito di un nucleo di inquietudini non ben definite ma che trovano un centro drammatico e semplificato di esplosione in un singolo incidente o stereotipo, che funge da simbolo visibile di un malessere sociale. Questo centro è costituito spesso dai *suitable enemies*, espressione che sta a indicare categorie di persone che non riescono ad attivare risorse per sottrarsi al ruolo di capro espiatorio. Un'applicazione del paradigma del panico morale, particolarmente articolata e documentata, è quella svolta da Alessandro Dal Lago all'interno del libro *Nonpersone. L'esclusione dei migranti in una società globale*: il sociologo italiano descrive analiticamente i processi che in Italia hanno portato alla costruzione dell'“emergenza immigrazione”, sottolineando, in particolare, il ruolo ricoperto da mass-media, politici e imprenditori morali (Dal Lago 1999). Più di recente, la vittoria delle formazioni di destra in alcune competizioni elettorali locali e nazionali è stata spiegata attraverso questo paradigma (Battistelli 2016).

Facendo leva sull'indubbio valore euristico di questi approcci, tra loro molto diversi ma capaci di illuminare aspetti decisivi della ‘questione sicurezza’, appare sempre più urgente dirigere la propria attenzione a come questa si è costruita e agisce nel campo politico, determinando spostamenti valoriali. In effetti, essendo la sicurezza un tema cruciale per la politica (certamente a partire da Hobbes anche se il richiamo in apertura alla tragedia delle *Eumenidi* evoca un suo radicamento profondo nella cultura occidentale), occor-

re ragionare a fondo sull'impatto che un certo modo di intenderla ha sulla qualità delle nostre democrazie. Non è un tema nuovo: "Sicurezza, democrazia e città" era già il titolo del Manifesto del Forum europeo sulla sicurezza urbana nel passaggio al nuovo millennio: un'intuizione importante che tuttavia, schiacciata da retoriche securitarie sempre più egemoni, ha nel corso degli anni perso di vigore nell'orientare un programma di ricerca e di azione sui rischi per la convivenza e per la democrazia delle misure di sicurezza urbana adottate tanto a livello centrale quanto a livello locale.

In effetti, nonostante lodevoli eccezioni, le politiche e, in particolare, la recente legislazione sulla sicurezza appaiono in contrasto con quella stagione che è stata definita "età dei diritti" e che si è costruita attorno a una concezione espansiva e inclusiva della cittadinanza. Nel corso del Novecento e con più determinazione a partire dal secondo dopoguerra, rispetto agli interrogativi "sicurezza per chi?" e "sicurezza da cosa?" si sono cercate risposte sempre più inclusive nel riconoscimento di soggetti bisognosi di protezione e sempre più espansive rispetto alle problematiche da affrontare per rendere la vita degna di essere vissuta. Oggi gli stessi interrogativi innescano discorsi e politiche che spingono alla riduzione dei soggetti da proteggere e alla convergenza di ogni questione sociale nel paradigma dell'emergenza. Lo storico Mario Sbriccoli, con riferimento particolare agli anni successivi all'Unità d'Italia, ha sottolineato l'instaurarsi di uno stato di emergenza continuo che legittimava leggi eccezionali introdotte provvisoriamente e continuamente prorogate. Con le sue parole, "l'emergenza legittima la *prevenzione* e la prevenzione si vale soprattutto del *sospetto*; la libertà dei sospettati, dei 'pericolosi', dei *disturbers*, può essere costretta o diminuita con l'uso di *istituti di polizia preventiva*, con pratiche arbitrarie e con abusi tollerati. Alla polizia vengono affidate estese funzioni di prevenzione e di 'governo delle classi pericolose', che essa svolge seguendo logiche sue proprie, con amplissimi margini di discrezionalità, nell'ambito dell'agire amministrativo, senza considerazione dei principi di stretta legalità e di stretta giurisdizionalità" (Sbriccoli 1998, 489-490). Si tratta dunque di una tendenza presente da tempo, mai sopita nel corso di più di un secolo e mezzo e che oggi si ripropone come decisiva nell'orientare il campo politico.

In emergenza si è disposti a rinunciare alle proprie libertà più del necessario pur di salvare la pelle. Anzi, sono gli stessi cittadini a chiedere una limitazione dei diritti (meglio se quelli degli altri) per avere garantita la sicurezza, la salute o la serenità. Ma non è detto che le misure prese siano davvero utili. A volte risultano addirittura controproducenti, come uno sguardo attento alla riforma della legittima difesa del 2019 (legge n. 36 del 26 aprile 2019 recante "Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa") mette in evidenza (Cornelli 2019b). In estrema sintesi, il messaggio sotteso alla legge è che ognuno ha il diritto di difendersi da sé, senza lacci e laccioli, il che in questo caso significa senza dover dimostrare un rapporto di proporzionalità tra offesa e difesa. "Ogni difesa è legittima" è lo slogan che ha accompagnato nelle aule parlamentari e nei talk show l'approvazione della riforma. "Riprendersi la legge nelle proprie mani" è l'espressione inglese che indica il farsi giustizia da sé, che evoca l'incapacità dello Stato di proteggere.

Qual è l'impatto di questo messaggio?

Occorre riflettere innanzitutto sulla capacità delle istituzioni di contenere la violenza diffusa attraverso la tendenza dello Stato a monopolizzarla, di cui la limitazione della circolazione delle armi è un'esplicitazione. Secondo il rapporto dell'*UNODC Study on Firearms* del 2017 le armi da fuoco nel mondo, comunque in aumento, sono più di un miliardo e 3 su 4 sono possedute da civili. Il mercato delle armi da fuoco, dunque, riguarda solo in parte il comparto militare e della sicurezza pubblica e la sua espansione si attua principalmente attraverso una sempre maggiore liberalizzazione (sia nel senso di riduzione delle restrizioni, sia nel senso di ampliamento delle categorie di prodotti) delle armi per i civili. La leva politico-culturale per andare in questa direzione è la stessa che contraddistingue la riforma sulla legittima difesa: il diritto di ciascuno a non avere paura e dunque a potersi difendere da sé.

Eppure, sappiamo che molti degli omicidi nel mondo sono commessi con armi da fuoco: nonostante questi eventi, che costituiscono sulla base dell'*UN Global Study on Homicide* circa il 70% di tutte le morti violente, siano a livello globale tendenzialmente in diminuzione negli ultimi anni, è aumentata la percentuale di omicidi commessi con l'uso di armi da fuoco (dal 40% nel 2004 al 44% nel 2016)

e questo aumento è avvenuto proprio in quei Paesi dell'America Latina in cui il tasso di omicidio è molto elevato e sta aumentando in controtendenza rispetto alla riduzione che si verifica nel resto del mondo. Sappiamo anche che in Europa occidentale, dove i tassi di omicidio sono tra i più bassi al mondo, vigono leggi restrittive sulle armi da fuoco. In questi Paesi, semmai, il possesso di armi, solitamente detenute in casa proprio per la presenza di leggi restrittive, è fortemente correlato al tasso di omicidi di donne, generalmente più frequenti in ambito domestico, e a quello di omicidi-suicidi (omicidi seguiti dal suicidio del *perpetrator*). Sappiamo infine che le leggi restrittive in materia di vendita e possesso di armi hanno un impatto sui tassi di omicidi: da una review del 2016 (Santella-Tenorio 2016), che ha preso in considerazione 130 studi su 10 Paesi che dal 1950 al 2014 hanno esplorato l'associazione tra leggi sulle armi da un lato, omicidi, suicidi e morti non intenzionali dall'altro, emerge che l'implementazione di leggi restrittive è associata, nella maggior parte dei casi, alla riduzione dei tassi di omicidio, certamente alla riduzione dei tassi di omicidio da arma da fuoco e di omicidio del proprio partner, e a una riduzione di morti accidentali di bambini.

I casi di studio sull'impatto delle legislazioni in materia di commercializzazione e possesso di armi sono ancora pochi ma quello della Croazia, la cui storia recente caratterizzata da conflitti armati è ben nota, è emblematico: gli omicidi da arma da fuoco si sono ridotti del 70% tra il 2006 e il 2013 in concomitanza con l'entrata in vigore nel 2007 di una legge più restrittiva, accompagnata da campagne di sensibilizzazione sulla consegna volontaria delle armi (Small Arms Survey 2016).

Se è vero che il messaggio culturale sotteso alla legittima difesa richiama l'incapacità delle democrazie di fare fronte alla violenza descritta come dilagante e induce ad armarsi per difendersi, bisogna aspettarsi ragionevolmente che nel medio periodo, in assenza di discorsi e politiche di diverso segno, la quantità di armi in circolazione possa aumentare, determinando un maggiore rischio per l'incolumità personale.

Tutto sommato, pare che la corsa ad armarsi per difendersi, in particolare nelle democrazie più mature, non sia una soluzione auspicabile per migliorare le condizioni di sicurezza, anzi!

## 5. Un richiamo conclusivo alla democrazia

Come è evidente anche nel caso di studio sulla legittima difesa, i rischi di una sicurezza intesa come diritto individuale a non avere paura, che comporta il riversamento sulla politica e sul mercato della sicurezza di una richiesta di protezione potenzialmente illimitata, non riguardano solo l'incolumità personale (il tasso di omicidi) ma la stessa fiducia nella capacità dei sistemi democratici di far fronte alle emergenze o semplicemente alle difficoltà della vita quotidiana. Fiducia che, come sappiamo, è fattore stesso di legittimazione dei sistemi politico-istituzionali.

C'è un'ampia letteratura sulla crisi della democrazia su cui sarebbe davvero troppo lungo soffermarsi. È utile richiamare invece, in sede di conclusioni, il punto d'intersezione tra il discorso sulla sicurezza e la questione democratica.

Ciò che sta emergendo con sempre maggiore evidenza nelle democrazie contemporanee è la tendenza della "questione sicurezza" a fare da *medium* tra politica e popolo: costituisce il luogo privilegiato in cui le istanze populiste possono agire sia per affermare una cultura dell'emergenza che richieda la presenza di una *leadership* capace (nelle promesse) di proteggere il popolo dal nemico e da élites corrotte, sia per scalfire il sistema di principi e regole a tutela dei diritti individuali. La risposta penale con il suo volto terribile è un tramite particolarmente potente per dare corpo a quel rapporto diretto tra masse e capo che costituisce un elemento essenziale del populismo (Cornelli 2019c).

In questo senso, diritto a non avere paura, politiche di sicurezza urbana, populismo penale e crisi della democrazia costituiscono l'asse attorno a cui si affermano forme paradossali, ma storicamente date, di democrazia autoritaria o illiberale in cui nuove soggettività politiche, con la promessa di rassicurare da minacce imminenti, stabiliscono un rapporto diretto col popolo e pretendono l'attribuzione di 'pieni poteri'.

In *How Democracies Die* Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (Levitsky e Ziblatt 2018), due studiosi di Harvard, a partire da un'ampia e approfondita ricerca storica, discutono di come i sistemi democratici possano essere sovvertiti non da colpi di stato o cambi di regime ma da una lenta e quasi impercettibile erosione che avviene attraverso elezioni democratiche di leader populistici che, pur lasciando vigenti costituzioni e

istituzioni democratiche, le rendono sterili e le svuotano di senso. Questi personaggi si manifestano nella vita politica di ogni Paese, prima o poi. Il tema non è tanto stupirsi che esistano ma comprendere se il sistema politico o istituzionale sia in grado di riconoscere il pericolo e agire per contenerlo.

I luoghi della produzione culturale, anche quelli accademici, non sono esenti da questa sfida, dalla ricerca cioè delle modalità più appropriate per tenere sot-

to controllo i rischi per la democrazia che provengono dall'intersezione tra sicurezza e populismo. Riconoscere le paure contemporanee e dare loro un senso per costruire un nuovo progetto di cittadinanza è, in estrema sintesi, il sentiero che ho tracciato e che ho proposto di percorrere, consapevole che il "significato delle emozioni" è *cosa politica*: costituisce l'asse attorno a cui ruota lo stesso campo politico, con i suoi conflitti e le sue tensioni ideali.

---

## Bibliografia

- Battistelli F. (2016), *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, Donzelli
- Bredenkamp H. (2006), *Thomas Hobbes Der Leviathan. Das Urbild Des Modernen Staates Und Seine Gegenbilder (1651-2001)*, Berlin, Akademie
- Cartabia M., Violante L. (2018), *Giustizia e Mito*, Bologna, Il Mulino
- Ceretti A., Cornelli R. (a cura di) (2020), *Milano-Bogotá. Percorsi di giustizia nella Colombia dopo l'Accordo di pace*, Torino, Giappichelli
- Ceretti A., Cornelli R. (2019), Del diritto a non avere paura. Note su sicurezza, populismo penale e questione democratica, *Diritto penale e processo*, n.11, pp.1481-1491
- Ceretti A., Cornelli R. (2016), Omicidi e uccisioni violente nel mondo, *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, LIX, n.3, pp.1230-1280
- Ceretti A., Cornelli R. (2007), *Proprietà e sicurezza. La centralità del furto per la comprensione del sistema penale tardo-moderno*, Torino, Giappichelli
- Cornelli R. (2019a), La paura nel campo penale: una storia del presente, *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, n. 1, pp.63-88
- Cornelli R. (2019b), Argomenti criminologici sulla legittima difesa, *Diritto penale e processo*, n.7, pp.986-994
- Cornelli R. (2019c), Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale, *Diritto Penale Contemporaneo*, pp.128-142
- Cornelli R. (2018), La politica della paura tra insicurezza urbana e terrorismo globale, in *Criminalia 2017. Annuario di scienze penalistiche*, Pisa, Edizioni ETS, pp.233-274
- Cornelli R. (2010), Paura della violenza e crisi del sistema penale moderno, *Filosofia Politica*, XXIV, n.1, pp.71-83
- Cornelli R. (2008), *Paura e ordine nella modernità*, Milano, Giuffrè
- Dal Lago A. (1999), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli
- De Martino E. (1977), *La fine del mondo. Contributo all'analisi delle apocalissi culturali*, Torino, Einaudi
- Eisner M. (2008), Modernity Strikes Back? A Historical Perspective on the Latest Increase in Interpersonal Violence (1960–1990), *International Journal of Conflict and Violence*, 2, n.2, pp.288-316
- Eschilo (1981), *Oresteia*, trad. di Raffaele Cantarella (a cura di Dario Del Corno), Milano, Mondadori
- Fox S., Hoelscher K. (2012), Political Order, Development and Social Violence, *Journal of Peace Research*, 49, n.3, pp.431-444
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo*, Torino, Einaudi
- Garland D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, University of Chicago Press
- Ginzburg C. (2015), *Paura, reverenza, terrore. Cinque saggi di iconografia politica*, Milano, Adelphi
- Hobbes T. (1642), *De cive*, traduzione italiana a cura di M. Barzaghi Roma, Marietti, 1972
- Hobbes T. (1658), *Leviatano*, edizione a cura di A. Pacchi, Roma-Bari, Laterza, Roma, 1996
- Jones S.G., Libicki M.C. (2008), *How Terrorist Groups End*, Santa Monica (California), RAND Corporation, p. 19.
- Lee M. (2001), The genesis of 'fear of crime', *Theoretical Criminology*, 5, n.4, pp.467-485
- Levitsky S., Ziblatt D. (2018), *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future*, Harvard
- Mastropaolo A. (1998), Presentazione, in J. Habermas, *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale ed esaurimento delle utopie*, Roma, Edizioni Lavoro
-

- Pinker S. (2013), *Il declino della violenza. Perché quella che stiamo vivendo è probabilmente l'epoca più pacifica della storia*, Milano, Mondadori (opera originale: *The Better Angels of Our Nature. Why Violence Has Declined*, 2011).
- Rodeschini S. (2008), Il Leviatano e le sue immagini, *Governare la paura*, n.6, giugno
- Santella-Tenorio J., Cardà M., Villaveces A., Galea S. (2016), What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?, *Epidemiologic Reviews*, 38, n.1, pp.140–157
- Sbriccoli M. (1998), Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990), in Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, pp.487-551
- Simon J. (2007), *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, New York, Oxford University Press, (trad. it. *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Milano, Raffaello Cortina, 2008)
- Small Arms Survey (2016), *Firearms and Violent Deaths*, Small Arms Survey Research Notes n.60, October  
<<https://bit.ly/3lYnqoG>>
- Wacquant L. (2006), *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma, DeriveApprodi, (*Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, 2004)
- 

## Roberto Cornelli

roberto.cornelli@unimib.it

È Professore associato nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca dove insegna e svolge attività di ricerca nei settori della Criminologia, della Giustizia penale e della Politica criminale. In particolare, è autore di libri e articoli pubblicati su riviste scientifiche nazionali e internazionali sulla paura della criminalità, sulle tendenze della criminalità nelle società contemporanee, sulle polizie e sulle politiche di sicurezza urbana.

# Democrazia e sicurezza

## Appunti nel corso di una pandemia

**Franco Cazzola**

Università degli Studi di Firenze

Due parole (democrazia e sicurezza) molto usate e anche abusate. Soprattutto la seconda ha avuto un grande successo negli ultimi anni nei vari mass media. Non sempre però il significato di queste parole è chiaro e condiviso anche perché, nel tempo, hanno avuto connotazioni e denotazioni diverse. In questo articolo si parla di: brevissimo excursus con il supporto di alcuni classici sul significato della parola democrazia; come sono cambiati e ampliati il δῆμος (*demos*) e il κράτος (*kratos*); le contraddizioni della democrazia; quando parliamo di sicurezza (oggi) di cosa parliamo? Quali e quante sono le sicurezze in democrazia; i principi costituzionali che garantiscono i vari diritti alle varie sicurezze; il problema del possibile contrasto tra diritti costituzionali: alcuni esempi sul caso italiano; i diritti e lo stato di emergenza in un regime democratico.

*The words democracy and security are terms that are both frequently used and abused. The second has been particularly successful with the media in the recent years. The meaning of these words isn't always clear or shared, because, they have had various connotations and definitions. This article calls on classical scholars to give a brief overview of the meaning of democracy. How did the demos and the kratos change over time? What are the inherent contradictions of democracy? When we (today) talk about security, exactly what do we mean? What are the safeguards in democracy, the constitutional principles that guarantee rights to various safeguards? The article offers some examples from the Italian experience, including the question of rights under a state of emergency in a democratic regime.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-2

### Citazione

Cazzola F. (2020), Democrazia e sicurezza. Appunti nel corso di una pandemia, *Sinapsi*, X, n.2, pp.18-30

### Parole chiave

Democrazia  
Diritti costituzionali  
Emergenza sanitaria

### Key words

Democracy  
Constitutional rights  
Sanitary/Health Emergency

## 1. Premessa

“Noi, maggiorenni di tutte le età, di tutte le religioni, ‘razze’, generi, noi certificati come ‘cittadini’ e quindi costituenti il *demos*, eserciteremo il *kratos* con politiche regolative, distributive e redistributive, per garantire a tutti in modo uguale tutte le *sicurezze* desiderabili”. Non è una citazione di qualche autore classico ma, semplicemente, la trasposizione di un pensiero

che accomuna tutti noi, ‘maggiorenni di tutte le età’ ecc. ecc. Frase impegnativa, molto bella. Realizzabile? Più o meno è quanto pensiamo noi cittadini del XXI secolo, di Paesi democratici, sviluppati, civili, ricchi, occidentali.

Nei regimi non democratici è una frase che non è pensabile, in nessuna delle sue parti. Nei regimi democratici è ovviamente plausibile fino alle parole “a

tutti in modo uguale tutte le sicurezze desiderabili”, dopo le quali si entra in un mondo tutto da esplorare. Per i regimi non democratici il discorso è molto semplice: la sicurezza di cui si parla in questi casi è essenzialmente la sicurezza per la stabilità del regime, ma per i regimi democratici di quale/i sicurezza/e parliamo? E in quali momenti? Il discorso è valido (come modello, speranza, impegno) anche nelle emergenze? Anche nei periodi di crisi, di rischio per la tenuta della stessa democrazia? Nei periodi di crisi mutano le preferenze nella ‘voglia’ di sicurezza?

## 2. Usi e abusi delle parole

Se in genere *Le parole sono pietre*, come titolava un suo bellissimo libro Carlo Levi diversi anni or sono, le parole ‘democrazia’ e ‘sicurezza’ sono, ciascuna, una quantità notevole di pietre, una valanga di pietre con significati diversi. E le valanghe, si sa, creano almeno confusione se non peggio.

Oggi quasi nessuno si definisce anti-democratico (anche se ancora ieri venivano considerati democratici anche regimi come quello del Sudafrica all’epoca dell’*apartheid*) e nessuno persegue in-sicurezze, ma si fa uso e abuso di queste due parole. Esempio: *Securitate* è Sicurezza dello Stato in Romania dal 1948; *NKVD* è Direzione generale per la sicurezza dello Stato in URSS; *Securité* in Francia; *Pubblica sicurezza* in Italia; sicurezza sociale uguale assistenza, ecc.

Bene o male, oggi, quando usiamo la parola ‘democrazia’ sappiamo all’incirca che cosa intendiamo dire. Certo esiste ancora una dose di ambiguità, nel senso che quando il presidente Orban in Ungheria usa questo termine si riferisce a qualcosa di piuttosto diverso da quello che intende dire, invece, un politico come il Presidente della Repubblica italiana. “La storia delle democrazie è imbarazzante. Sono due i fatti storici sorprendenti. In primo luogo, oggi, quasi tutti si dichiarano democratici indipendentemente dalle loro opinioni politiche. Regimi politici di ogni genere si descrivono come delle democrazie. E tuttavia ciò che ognuno di questi regimi dice e fa è radicalmente diverso. La democrazia sembra legittimare la vita politica moderna: governi, leggi, politiche e decisioni sembrano giustificati e appropriati quando sono democratici” (Held 1997, 13).

A ben vedere è necessario anche ricordare che oggi nessuno si dichiara anti-democratico e che in nessun Paese vige un regime auto proclamatosi tota-

litario o autoritario o dispotico. Al massimo, per citare di nuovo il su nominato Orban, ci si dichiara ‘democratici illiberali’.

Qualche dubbio quindi ci coglie, ma è roba di poco conto rispetto ai dubbi che ci sommergono quando sentiamo usare la parola ‘sicurezza’. In Internet oggi digitando su un motore di ricerca la parola in questione troviamo al 13 aprile 2020 più di 174 milioni di indirizzi (una quantità enorme rispetto a ‘democrazia’ circa 13 milioni, ‘libertà’ 67 milioni, ‘giustizia’ 29 milioni, ‘uguaglianza’ poco più di 5 milioni); al 20 aprile ‘sicurezza’ 141 milioni, ‘democrazia’ 13 milioni e 300 mila. A fine maggio gli indirizzi ‘sicurezza’ sono diventati 808 milioni, ‘democrazia’ solo 10 milioni e 900 mila.

Il successo di questa parola, o dell’ambiguità della parola stessa, è confermato dal suo uso e abuso nel linguaggio giornalistico. Prendiamo *La Stampa*: tra il 1867 e il 1944 ‘sicurezza’ appare 2.332 volte (cioè meno di 30 volte all’anno); tra il 1945 e il 2004 ecco che le occorrenze salgono a più di 88 mila (cioè 1.470 volte ogni anno in media). Solo la parola ‘libertà’ fa una certa concorrenza: 2.200 negli anni della monarchia e del fascismo, poco più di 70 mila nel corso della Repubblica. Cambiamo quotidiano, passiamo a *la Repubblica* per la quale è facile avere le occorrenze anche per gli ultimi anni: tra il 2005 e il 2019 ‘sicurezza’ appare poco meno di 44 mila volte (frequenza media annuale pari a 1.760) e la parola ‘libertà’ 30 mila e 500. Se si volesse essere ancora più curiosi si potrebbero guardare i dati anno per anno: si vedrebbe allora la ‘splendida’ cavalcata verso il tutto (e il nulla) della ‘sicurezza’.

Problema reale con il passare degli anni? O ‘costruzione sociale della realtà’?

Inoltre: sicurezza di che cosa? In che cosa? Nei giornali questa parola viene accostata ad almeno altre 20/25 occasioni: Sicurezza della democrazia (4 articoli negli ultimi venti anni); Sicurezza nella/della abitazione (65); Sicurezza nella/della informazione (15); Sicurezza nel/del lavoro (*nel* 104; *del* 902); Sicurezza nel/del diritto (7); Sicurezza nel/dell’ambiente (288); Sicurezza nella/della integrità della persona (29); Sicurezza nella/della pena (1); Sicurezza stradale (5.597); Sicurezza alimentare (2.732); Sicurezza sanitaria (219); Sicurezza informatica (1.585); Sicurezza nella/della privacy (6); Sicurezza negli/degli stadi (367); Sicurezza aerea (311); Sicurezza pubblica (3.841); Pubblica si-

curezza (4.029); Sicurezza in famiglia (91); Sicurezza a scuola (298); Sicurezza nello sport (12); Sicurezza urbana (1.325) e così via.

Grande successo della parola anche alla Camera dei Deputati. La crescita nell'uso di questo termine è impressionante: i dati (che purtroppo sono comparabili solo a partire dal 1976) sono i seguenti: 96 atti l'anno nell'VII Legislatura (1976-1979), 137 in quella successiva, 95 tra il 1983 e il 1987, 101 nella successiva legislatura, e poi al galoppo: 695, 707, 824, 775, 831, 931, 1.257 e, infine, in questa legislatura 1.400 l'anno (fino al 20 maggio 2020). Ancora più evidente appare il successo della parola se si calcola l'incidenza delle interrogazioni sulla sicurezza sul totale delle interrogazioni: si passa così da un misero 2,1% della fine degli anni Settanta al 5,5% dei primi Novanta, al 13,5% dei primi Duemila, al 17,4% della XVI Legislatura, al 21,9% della XVIII, arrivando al record in questi ultimi anni: 23,5%. Sarebbe interessante analizzare anche in riferimento a quale problema si parla di sicurezza<sup>1</sup>.

### 3. Due parole, due storie parallele e convergenti

Quando Aldo Moro introdusse nel dibattito politico l'espressione 'convergenze parallele' venne sommerso da un'ondata di commenti critici più o meno seriosi: "le parallele se sono parallele non possono convergere"; "se due linee convergono non sono parallele"; "è il solito linguaggio astruso, politichese". Forse avevano ragione i critici, ma sta di fatto che due parole (o due forze politiche) in concreto possono avere due storie parallele che a un certo momento si incontrano. Il che è quanto cercherò di argomentare.

Comincio con il ricordare che le due parole possono essere accostate in diversi modi: la democrazia nella sicurezza, la sicurezza in democrazia, la democrazia della sicurezza, la sicurezza della democrazia. In qualunque modo lo si voglia fare è necessario innanzitutto chiarire il 'di che cosa stiamo parlando'.

#### Democrazia

Si usa normalmente contrapporre alla democrazia i regimi autoritari o totalitari o dittatoriali. Questi ultimi sono caratterizzati da: mancanza di regole certe, invisibilità del potere, ecc. ne risulta, ovviamente, che nei regimi non democratici non può esserci sicurezza, tutto è incerto, dettato esclusivamente dalla volontà di chi detiene il potere. Parlare di sicurezza nei regimi non democratici appare quindi un non senso, una contraddizione in termini.

La parola democrazia ha cambiato connotazione e denotazione: da disvalore (i filosofi greci e romani) a valore positivo. Sappiamo bene che per gli antichi la parola era sinonimo di dittatura, di caos, e preferivano di gran lunga la formula 'repubblica'. In breve per 'democrazia' si è soliti distinguere tra quella degli antichi e quella dei moderni (Finley), e quella dei contemporanei (Held); tra quella formale e quella sostanziale; tra quella 'protettiva' e quella di 'sviluppo' (ancora Held)<sup>2</sup>. Per chiarire meglio la storia della parola saccheggerò Norberto Bobbio e Giovanni Sartori con alcune lunghe citazioni in quanto preferisco riportare fedelmente quanto già affermato, piuttosto che, come avviene frequentemente, riscrivere gli stessi concetti in modo certamente più brutto.

1 Un piccolo assaggio facendo la media annua in tre periodi diversi della vita politica italiana (1987/1992, 1996/2001, 2013/2018 e dal marzo 2018 al marzo 2020):

Sicurezza e	1987/1992	1996/2001	2003/2018	2018/2020
Pubblica/servizi di	36	620	1.212	739
Lavoro	12	347	594	449
Salute	2	122	551	391
Ambiente	2	199	540	315

2 David Held propone una serie di modelli di democrazia, pensati o realizzati nel corso dei secoli: Democrazia classica (Atene) o Repubblica di sviluppo (Rousseau) – Repubblica protettiva (Roma) (Machiavelli) – Democrazia protettiva (Costituzione USA – Liberalismo inglese) – Democrazia di sviluppo o Democrazia rappresentativa Liberaldemocratica – Democrazia diretta (Marxismo – Comune di Parigi) – Democrazia d'élite (Schumpeter) – Democrazia pluralista (Poliarchia) (Dahl) – Democrazia partecipativa – Autonomia democratica (Arendt).

Il problema della democrazia, delle sue caratteristiche e del suo pregio (o della mancanza di pregio) è antico quanto la stessa riflessione sulle cose della politica, ed è stato in ogni epoca riproposto e riformulato [...]. Delle cinque forme di governo descritte da Platone nella *Repubblica*, aristocrazia, timocrazia, oligarchia, democrazia, tirannide, una sola, l'aristocrazia è buona. Distinte le forme di governo buone da quelle cattive in base al criterio della legalità o dell'illegalità, la democrazia vi è considerata la meno buona delle forme buone e la meno cattiva delle forme cattive: 'Sotto ogni aspetto è fiacca, e non combina gran che di buono né di dannoso, in paragone dell'altre forme, perché in essa sono sminuzzati i poteri in piccole frazioni, tra molti' [...]. Nella tipologia aristotelica, che distingue tre forme pure e tre forme corrotte [...] il nome di democrazia è assegnato alla forma corrotta, la quale viene definita come il governo a vantaggio dei poveri [...] e quindi governo di una parte contro l'altra. Salvo poche eccezioni, la tripartizione aristotelica fu accolta in tutta la tradizione del pensiero occidentale almeno fino a Hegel (Bobbio 1983, 296-297).

Il termine democrazia appare per la prima volta in Erodoto e sta per dire, traducendo letteralmente dal greco, potere (*kratos*) del popolo (*demos*). Ma dal III secolo a.C. al XIX secolo 'democrazia' ha subito una lunga eclisse. L'esperienza delle democrazie antiche fu relativamente breve ed ebbe un percorso degenerativo. Aristotele classificò la democrazia tra le cattive forme di governo, e la parola democrazia divenne per oltre duemila anni una parola negativa, derogatoria. Per millenni il regime politico ottimale venne detto 'repubblica' (*res publica*, cosa di tutti), non democrazia. Kant ripeteva una comune opinione quando scriveva, nel 1795, che la democrazia 'è necessariamente un dispotismo'; e dello stesso avviso erano i Padri Costituenti degli Stati Uniti. Nel *Federalista* Hamilton parla sempre di 'repubblica rappresentativa', mai di democrazia (salvo che per condannarla). Anche la Rivoluzione francese si richiamava all'ideale repubblicano, e solo Robespierre, nel 1794, usò 'democrazia' in senso elogiativo, assicurando così la cattiva reputazione della parola per un altro mezzo secolo [...]. Oggi 'democrazia' è una abbreviazione che sta per liberal-democrazia. [...] Il discorso sulla democrazia dei moderni è complesso. Separiamone tre aspetti. Per un primo rispetto la democrazia è un principio di legittimità. Per

un secondo, la democrazia è un sistema politico chiamato a risolvere problemi di esercizio (non soltanto di titolarità) del potere. Per un terzo la democrazia è un ideale. 1. La democrazia come principio di legittimità è anche elemento di continuità che collega il nome greco con la realtà del XX secolo. La legittimità democratica postula che il potere deriva dal *demos*, dal popolo, e che si fonda sul consenso 'verificato' (non presunto) dei cittadini. La democrazia non accetta autoinvestiture, e tantomeno accetta che il potere derivi dalla forza [...] 2. Finché un'esperienza democratica si applica a una collettività concreta, di presenti, di persone che interagiscono faccia a faccia, fino a quel momento titolarità ed esercizio del potere possono restare congiunti. Ma in quanti ci possiamo davvero autogovernare? [...] Inutile illudersi: la democrazia 'in grande' non può che essere una democrazia rappresentativa che disgiunge la titolarità dall'esercizio per poi ricollegarli a mezzo di meccanismi rappresentativi di trasmissione del potere [...] 3. A questa constatazione si può rispondere che la democrazia come è (nel fatto) non è la democrazia come dovrebbe essere, e che la democrazia è, prima di tutto, un ideale. Come ideale: posto che senza democrazia ideale non vi sarebbe democrazia reale, il problema diventa: com'è che gli ideali si rapportano alla realtà, com'è che un dover essere si converte in essere? (Sartori 1992, 742).

Il dover essere si converte in essere in modi e tempi diversi, ci insegna la storia. Guardiamo a uno dei massimi politologi statunitensi:

L'analisi più semplice ed efficace della prima democratizzazione individua due processi fondamentali al centro del cambiamento che sono all'origine dell'emergere dei diversi aspetti istituzionali che caratterizzano una moderna democrazia di massa. Si tratta dell'ammissione del dissenso e, conseguentemente, opposizione e *competizione* tra le diverse forze politiche (o politicamente rilevanti); e della *inclusività* cioè della proporzione della popolazione che ha titolo a partecipare e a controllare la condotta governativa. La prima dimensione [...] è legata alla nascita dei diritti civili, quali la libertà di associazione e riunione, la libertà di pensiero e parola, libertà di stampa [...]. La seconda dimensione riguarda la partecipazione e soprattutto l'estensione dei diritti politici (elettorato attivo e passivo) (Morlino 2007, 263-264).

Un processo in divenire, non lineare, tuttavia, un processo complesso<sup>3</sup>, difficile in quanto “l’idea di democrazia non rappresenta un solo valore, tra molti, come la libertà, l’uguaglianza o la giustizia, ma il valore che può legare e mediare tra principi prescrittivi in competizione” (Held 1997, 413).

Legare e/o mediare tra principi, tra valori in competizione e quindi tra diritti sanciti, ma di questo si parlerà più avanti, prendiamone solo nota per il momento.

Di recente Nadia Urbinati ha tratteggiato le caratteristiche della democrazia in queste poche parole:

La città democratica antica era come una cipolla: con strati di libertà, di subordinazione e di servitù. Sopra stavano i cittadini maschi autoctoni e sovrani. Poi venivano le donne autoctone assoggettate al governo patriarcale degli uomini. Sotto erano i semi-visibili (gli immigrati liberi, lavoratori e commercianti). Sotto ancora, gli invisibili, gli schiavi (catturati nelle guerre o comprati). La libertà era dei liberi [...]. La civiltà democratica che noi celebriamo, spesso con fastidioso orgoglio, e nella quale ci identifichiamo per varie ragioni, laiche o religiose, riposa su una concezione universalistica del diritto primario che fa dell’uguaglianza una semplice relazione giuridica e politica (Urbinati 2020, 37).

Domande:

La democrazia implica uno stato in cui sia presente una qualche forma di *uguaglianza politica* tra i cittadini. Il ‘governo del popolo’ può sembrare un concetto privo di ambiguità, ma le apparenze ingannano. La storia dell’idea di democrazia è in realtà complessa ed è caratterizzata dalla presenza di differenti concezioni tra loro in conflitto. Numerosi sono gli aspetti controversi. Ogni elemento della definizione anzidetta solleva molti problemi: ‘governo’? – ‘governo del’? – ‘popolo’? Iniziamo dal ‘popolo – chi dobbiamo includere nel ‘popolo’? – quale tipo di partecipazione è prevista per esso? – quali sono le condizioni che si presume favoriscano la partecipazione? O disincentivi e gli incentivi, i costi e i benefici della partecipazione devono essere eguali?

L’idea di ‘governo’ a sua volta evoca molteplici interrogativi: – la sfera di azione del governo deve essere interpretata in termini ampi o ristretti? Oppure: quale è il settore appropriato dell’attività democratica? – se il ‘governo’ deve includere il ‘politico’, che cosa si intende con questo? Comprende A) la legge e l’ordine? B) le relazioni tra gli Stati? C) l’economia? D) la sfera familiare o privata? Il ‘governo del’ implica l’obbligo di obbedire? – Si deve obbedire ai governi del ‘popolo’? Qual è lo spazio dell’obbligazione e del dissenso? – Quali meccanismi sono creati per coloro che apertamente e attivamente ‘non partecipano’? – in quali circostanze le democrazie hanno il diritto, se mai lo hanno, di far ricorso alla costrizione contro una parte del popolo o contro coloro che sono al di fuori della sfera del governo legittimo? (Held 1997, 14).

### *Il demos*

A ben vedere, si è ampliato il *demos* e si sono moltiplicati gli ambiti in cui veniva esercitato il *kratos*: non troppi anni or sono venivano etichettati come democrazie anche quei regimi in cui ad avere diritti politici era solo un essere umano su cento, e il potere esercitato si occupava esclusivamente di far pagare le tasse, di non intaccare i diritti della minoranza e di evitare sconfitte militari.

“La democrazia è questione di gradi: non è un soggetto o uno stato immobile, bensì un processo più o meno avanzato o sviluppato. Al fine di valutare tale sviluppo occorre dunque stabilire con quali modalità, da un minimo a un massimo, si presentano nella collettività osservata una serie di proprietà variabili” (Gallino 1978, 219) relative ai principi di libertà (di e da), controllo, uguaglianza di opportunità, garanzie, ecc. Si tratta di proprietà tutte inserite oggi nelle varie carte costituzionali dei sistemi post-weimariani, e quindi anche in quella italiana, e sono tutte riconducibili, in *stato di normalità* della collettività, ai criteri base della *trasparenza* o visibilità dei processi, della *non discrezionalità* nel trattamento dei soggetti-cittadini (è il criterio, cioè, delle aree di uguaglianza stabilite a priori dalle regole del gioco generali).

<sup>3</sup> Come hanno sottolineato studiosi come Bobbio, Dahl o Zolo, per parlare di democrazia è necessario avere diverse garanzie costituzionali: “Libertà di associazione e organizzazione; libertà di pensiero (ed espressione); diritto di voto; diritto dei leader politici di competere per il sostegno (elettorale); fonti alternative di informazione; possibilità di essere eletti a pubblici uffici (elettorato passivo); elezioni libere e corrette; esistenza di istituzioni che rendono le politiche governative dipendenti dal voto e da altre espressioni di preferenza” (Morlino 2007, 276).

La democrazia si fonda su almeno tre valori: libertà, giustizia e uguaglianza. Da questi valori discendono i diritti sanciti nella Costituzione e attuati mediante leggi, regole, con comportamenti concreti delle istituzioni, degli apparati e della cittadinanza (per dirla con David Held).

Facendola breve: democrazia significa *potere del pubblico, in pubblico* (Bobbio 1980, 182)<sup>4</sup> e implica responsabilità, *responsiveness*, visibilità, universalità. E allora le domande sono quelle classiche: chi, come, quando, dove, perché?

### *Il kratos (gli ambiti di esercizio)*

Nella democrazia classica ateniese il potere veniva esercitato dall'assemblea dei cittadini su tutti i temi più importanti "come la struttura giuridica volta a mantenere l'ordine pubblico, la finanza e la tassazione diretta, l'ostracismo, gli affari esteri (incluse le valutazioni della condotta dell'esercito e della flotta, la formazione di alleanze, la dichiarazione di guerra, la conclusione della pace" (Held 1997, 38).

Nella democrazia liberale teorizzata da Locke "lo Stato esiste per salvaguardare i diritti e le libertà dei cittadini che sono in ultima istanza i giudici migliori dei propri interessi; lo Stato è il fardello che gli individui devono sopportare se vogliono proteggere i propri fini; lo Stato, infine, deve avere una sfera d'azione ristretta e deve essere concretamente limitato se si vuole garantire il massimo di libertà possibile a ogni cittadino" (Held 1997, 414).

Salvaguardare i diritti: quali? Quanti? Di chi? Nel *Dizionario dei diritti* (Flores 2007) ho potuto contare 35 tipi diversi di diritti, da quelli universalistici a quelli più particolari, da quelli solo enunciati a quelli più garantiti e attuati, da quelli di più antica memoria a quelli di più recente individuazione (e da qui la teorizzazione delle diverse età o generazioni dei diritti di cui, per tutti si veda Bobbio 1997).

Più di recente Anna Maria Cesano ha così ricostruito le diverse fasi della storia dei diritti: diritti di prima generazione che riguardano per l'individuo lo spazio di autonomia e di iniziativa libero dall'interfe-

renza dei pubblici poteri (le libertà civili cioè quella personale, di pensiero, religiosa, ecc., nonché i diritti di 'parificazione' formale di tutti gli individui, quali quello al giusto processo, di partecipazione politica, di associazione, ecc.); i diritti di seconda generazione (quelli economici, sociali o culturali cioè i diritti positivi o di 'prestazione' che presuppongono un intervento attivo dello Stato quali il diritto al lavoro, all'abitazione, alla salute, ecc.); i diritti di terza generazione o di solidarietà o diritti dei popoli quali quello all'auto-determinazione, allo sviluppo, alla pace e alla sicurezza, all'integrità del proprio patrimonio biologico, ecc.) (Cesano 2007, 599-603).

Ma sul collegamento tra i vari diritti credo che sia fondamentale ricordare quanto scrisse settantacinque anni fa Piero Calamandrei:

I diritti di libertà non devono concepirsi, in regime democratico, come il recinto di filo spinato entro cui il singolo cerca scampo contro gli assalti della comunità ostile, ma piuttosto come la porta che gli consente di uscire dal suo piccolo giardino sulla strada, e di portare di lì il suo contributo al lavoro comune: libertà, non garanzia di isolamento egoistico, ma garanzia di espansione sociale [...]. L'elenco dei diritti di libertà è pertanto un elenco *aperto*, che non si può scorciare senza regredire verso la tirannia, ma che viceversa è destinato ad arricchirsi di altre voci quanto più si innalza il livello dell'educazione politica di un popolo o si affina il sentimento della dignità morale dell'uomo come elemento attivo della comunità [...]. Caduti, con la proclamazione teorica dell'uguaglianza politica di tutti i cittadini, gli ostacoli giuridici che sotto l'*ancien régime* avevano riservato a ristrette categorie sociali la partecipazione al governo della cosa pubblica, la libertà incontrò i suoi ostacoli non più sul piano politico, *ma sul piano economico* [...], una nuova categoria di diritti del cittadino sono stati denominati come 'diritti sociali': la cui funzione è essenzialmente quella di garantire ad ognuno, a integrazione delle libertà politiche, quel 'minimo' di giustizia sociale, ossia di benessere economico, che appare indispensabile a liberare i non abbienti dalla schiavitù del biso-

4 "Si può definire il governo della democrazia come il governo del potere pubblico in pubblico. Il bisticcio è solo apparente perché pubblico ha due significati secondo che venga contrapposto a privato, come nella classica distinzione tra *ius publicum* e *ius privatum*, trasmessaci dai giuristi romani, oppure a segreto, nel qual caso ha significato non di appartenere alla cosa pubblica o allo Stato, ma di manifesto, palese, per l'appunto visibile. Allora: uno spettacolo pubblico può benissimo essere un affare privato, una scuola privata non può sottrarsi alla pubblicità dei suoi atti".

gno e a metterli in condizione di potersi valere anche *di fatto* di quelle libertà politiche che *di diritto* sono proclamate come uguali per tutti (Calamandrei 1995, *passim* 124-134).

Diritti e doveri, dunque: dello Stato in primo luogo in quanto “l’esigenza di giustizia sociale è stata sempre più consapevolmente concepita come un’esigenza di libertà, come affrancamento da quegli ostacoli di ordine economico che ancora impediscono all’uomo, come già un tempo gli ostacoli di ordine politico, di partecipare liberamente alla vita della comunità e di affermarvisi come persona” (ivi, 138). Doveri dello Stato certamente, ma a ben vedere anche di quanti sono titolari di diritti nei confronti degli altri. Prendiamo ad esempio il diritto alla libertà personale o se si preferisce all’integrità della persona (diritto, cioè, alla sicurezza almeno in una delle tante accezioni che questa parola ha): certo lo Stato ha l’obbligo di agire per garantirla, ma come negare che sia valida la famosa ‘legge’ in base alla quale la mia libertà ha il vero limite nella libertà altrui? E quindi, come la mia sicurezza non può mettere in dubbio la sicurezza dell’altro (chiunque esso sia).

### Sicurezza

Il termine sicurezza ha ampliato i propri ambiti di riferimento, passando da semplice beneficio ecclesiastico (‘sinecura’) (per coloro che non avevano obbligo di curare le anime) attribuito in genere ai non primogeniti delle famiglie aristocratiche, a titolo onorifico per ex politici (Regno Unito) o per i ‘cortigiani’ del potere (sottogoverno retribuito e senza responsabilità o impegni). Per una platea più ampia si dovranno, in sostanza, aspettare le carte costituzionali.

Per certi versi, parallelamente a questi fenomeni relativi alla democrazia, si sono moltiplicate le *securitas*: in che cosa si cercava di essere sicuri ieri? E in che cosa oggi? All’epoca del feudalesimo gli abitanti, la grande massa dei lavoratori nei feudi cercava e aveva in sostanza una sola sicurezza: il feudatario, il padrone garantiva loro ‘protezione’ da pericoli esterni, dalle incursioni degli ‘altri’, un tetto, un po’ di cibo. In cambio: lavoro, lavoro, lavoro; obbedienza, obbedienza, obbedienza. Si dirà: questo accadeva in regimi non democratici, ma poi ..., ma poi con le semi-democrazie dell’800 le cose cambiano poco: pensiamo ai contadini italiani per i quali ‘sicurezza’ significava ancora

la protezione del padrone da pericoli esterni. E queste cose ce le raccontano non solo i libri di storia, ma la narrativa, il cinema ecc. Ad un certo punto, non è questa la sede per ricostruire il come ci si è arrivati, questa ‘sicurezza’ non bastava più: si voleva ben altro e, a poco a poco, le sicurezze, le *sinecura*, sono aumentate di numero, di ampiezza sino a comprendere qualunque aspetto della vita pubblica e privata almeno sulla carta e nelle aspettative.

Quindi per ‘sicurezza’: siamo passati dalla ‘sinecura’ di romana e medioevale memoria ecclesiastica alla difesa dei sacri confini della patria e dell’ordine pubblico, alla *safety society*, al ‘diritto alla vita’ per tutti. O almeno per coloro che fanno parte del *demos*, per i cittadini riconosciuti e quindi non per i migranti, ad esempio.

È bene ricordare che:

È ancora sostanzialmente vigente il patto hobbesiano stipulato al momento della nascita dello Stato moderno, tra il sovrano e i sudditi. In cambio del controllo assoluto del prelievo fiscale e dell’uso della forza, il sovrano ha offerto protezione e sicurezza tanto verso l’esterno – l’esercito – che verso l’interno – la polizia [...]. L’andamento del problema ‘sicurezza urbana’ ha avuto in Italia un decorso estremamente interessante. Da una parte la domanda di sicurezza si è progressivamente e rapidamente diffusa e consolidata, collocandosi, ai primi posti dell’agenda politica sia locale che nazionale. Dall’altra parte, con corrispondente e persino superiore velocità, il problema ha subito una profonda mutazione. In meno di sei/sette anni si è passati da un’impostazione prevalentemente – talvolta anche eccessivamente – securitaria e poliziesca, a politiche a vasto spettro aventi come oggetto non tanto la criminalità in quanto tale, quanto la serenità dei cittadini e la ricostituzione dell’ordine e della vivibilità della città (Amendola 2004, 59).

## 4. Le sicurezze democratiche

Vivere in sicurezza vuol dire sapere che cosa si può fare e che cosa no, quali sono le conseguenze del nostro comportamento, poter prevedere in linea di massima (è probabile che...) il comportamento degli altri, sapere che cosa può causare conseguenze negative e che cosa no. Tutto ciò significa regole, conoscenze, informazione. E in una democrazia ciò significa, riepilogando ancora una volta, che:

Democrazia = il potere viene esercitato dal pubblico (responsabilità)  
 = per il pubblico (universalismo)  
 = in pubblico (visibilità, trasparenza)  
 = in base a diritti sanciti dalla Costituzione.

Sicurezza = quali sicurezze vengono sancite e/o fattualmente garantite  
 = chi le garantisce (soggetti pubblici e/o privati) e a chi  
 = come vengono garantite (le diverse forme, gli strumenti)  
 = realtà e percezione (essere e/o sentirsi sicuri).

Questo implica anche il problema della 'sicurezza privata' nel senso delle organizzazioni private che ci dovrebbero garantire sicurezza (sostituendosi quindi alla sicurezza garantita dallo Stato, unico detentore del potere legittimo di uso della forza, appunto per garantire la sicurezza secondo tradizione storica). Il che dovrebbe far riflettere sul fatto che lo Stato ha rinunciato alla sua stessa essenza di base (più soggetti legittimati all'uso della forza) (ma questo ci porterebbe troppo lontano).

### *Essere e/o credere di essere sicuri*

Le due cose non sempre vanno di pari passo. In democrazia c'è libertà di espressione, di informazione, tutti possono dire la loro (ancor di più oggi con i social media). Ricordiamo i dati Istat sulla criminalità? I reati diminuivano (realtà), l'insicurezza invece aumentava (percezione).

Le statistiche storiche sulla criminalità ci dicono che il numero dei delitti, in particolare di quelli contro la persona – omicidi, risse, violenze, lesioni –, è diminuito, in proporzione alla popolazione, rispetto a qualche decennio fa e ancor più rispetto a un secolo fa [...]. Eppure, in Italia, come del resto in quasi tutti i Paesi occidentali, è cresciuta la percezione dell'insicurezza, enfatizzata e sollecitata da quella fabbrica della paura che è diventata la televisione. Si tratta di una paura in gran parte costruita dalla politica e dai media. In contrasto con la diminuzione oggettiva della criminalità, le statistiche ci dicono infatti che la paura è andata crescendo progressivamente, tanto quanto è cresciuto il tempo dedicato dai telegiornali alla cronaca dei delitti: un tempo

più che raddoppiato negli ultimi quattro anni (Ferrajoli 2010, 115).

Essendoci 'libertà di ...' ciascuno gioca in proprio e 'informa' come vuole, che cosa vuole. Esempio: Trump all'inizio della pandemia: non c'è problema; Trump un mese dopo: se ci saranno solo 100 mila morti saremo stati bravi. Mascherine sì, mascherine no.

Ovvero: le politiche di sicurezza non possono contare solo sulle decisioni scritte, ma anche sulla capacità di dare una comunicazione unica, convincente. E qui nasce un primo problema. In un regime democratico si possono far tacere le fonti di informazione non corrispondenti all'intento di una politica di sicurezza? Secondo problema: in democrazia si possono dissimulare o simulare realtà, verità, fenomeni che creano insicurezza? Esempio: non comunicare il numero di morti nelle case di riposo. Al contrario: in democrazia si possono 'nascondere' verità di insicurezze? (problema del 'segreto in democrazia').

Se la democrazia è questione di gradi (Morlino *et al.* 2013), anche la/le sicurezza/e lo è/sono. Semplificando, si può essere o sentirsi *sicurissimi, molto sicuri, sicuri, quasi sicuri, poco sicuri, insicuri* su tantissime cose delle quali per molte non nutriamo un grande interesse e per altre invece riteniamo che siano fondamentali per la nostra vita (attuale, futura) (attenzione: queste possono variare nel tempo, possono essere più o meno importanti a seconda della percezione individuale, collettiva, autonoma, costruita socialmente, politicamente). Si realizza così un processo che parte dall'*interesse* che implica *conoscenza del fenomeno interessante*, che comporta *individuazione delle fonti a cui credere (in cui avere fiducia)*. Fermiamoci qui per il momento: il problema nasce dal fatto che in democrazia, per definizione, le fonti sono tante (libertà di), quale scegliere? Come scegliere? La ricerca di conoscenza per raggiungere la sicurezza in qualcosa può creare molto facilmente 'insicurezza' nel credere a qualcuno. Qualche settimana fa uno spot pubblicitario in TV invitava i telespettatori a fidarsi dei professionisti dell'informazione al fine di conoscere la realtà dello stato della pandemia. "Fidatevi dei professionisti dell'informazione" era lo slogan dei canali Mediaset. Per quei giornali che pochi giorni prima avevano titolato le prime pagine con l'esaltazione della politica delle re-

gioni Lombardia e Veneto, e la bocciatura delle politiche invece di Toscana e Lazio. Tutto bene? Beh, qualche problema in realtà c'era: alla prova dei fatti Lombardia e Veneto risultavano le regioni che avevano saputo contrastare meno bene (se non male) la pandemia, e le altre due regioni quelle che erano riuscite a fare meno peggio comparativamente parlando. E ancora, sempre per gli stessi giornali: muore Luis Sepulveda e il *Cocodrillo* ha per titolo "Muore l'autore di 'Cent'anni di solitudine'". Con buona pace di Gabriel Garcia Marquez. Fidarsi dei professionisti? Certo, ma quali? Dei medici? Certo, ma anche in questo caso la scienza ha presentato tante verità. In sostanza: siamo di fronte a un ulteriore paradosso: più democrazia (cioè più libertà di informazione) uguale più rischio di non sicurezza (percezione anche se non reale).

## 5. Paradossi e contraddizioni della democrazia

Bobbio e Germani anni fa hanno sottolineato come il processo 'democrazia' porti in sé paradossi o promesse mancate od ostacoli alla sua realizzazione (Bobbio 1976 e 1991) e con sé contraddizioni (Germani 1980) che vanno in senso contrario alla democratizzazione e costituiscono, in genere, un fenomeno storico di come la democrazia fino ad ora è stata per lo più realizzata dalle diverse collettività (si veda anche Eisenstadt 2002).

Il primo paradosso consiste nel fatto che *democrazia chiede sempre più democrazia* mentre le condizioni ambientali diventano sempre più sfavorevoli per la democrazia. Vale a dire: il sistema sociale si ristruttura sempre più in grandi organizzazioni e, come ben si sa, è ben difficile far rispettare le regole democratiche alle grandi organizzazioni. Contemporaneamente – grazie proprio ad alcune grandi organizzazioni – si allargano i confini della democrazia (si amplia il *demos* attivo e l'ambito di esercizio del *kratos*), i processi *voice* interessano sempre nuovi strati e gruppi, il 'diritto di cittadinanza' coinvolge sempre nuovi soggetti. Il persistere di questa contraddizione è sotto gli occhi di tutti: è sufficiente pensare alla vita di grandi partiti in cui al di là delle regole scritte è il leader o il cacicco quello che decide le strategie, le svolte e le giravolte.

Il secondo paradosso è strettamente legato al primo e consiste nel fatto che *più democrazia significa più burocrazia*, ovvero che alle domande di ugua-

glianza, di diritti, di sicurezze, di controlli, di più *kratos* si è risposto creando Agenzie, Autorità, uffici, strutture a garanzia del soddisfacimento dell'uguaglianza, del godimento dei diritti. Apparati burocratici per nulla democratici. Moltiplicazione degli ambiti in cui si esercita il *kratos* dato in mano ad apparati tecnici. Pensiamo alla moltiplicazione degli apparati per garantire la sicurezza 'fisica' nelle città, oppure alla moltiplicazione degli strumenti di controllo per il rispetto delle leggi sulla sicurezza sul lavoro. Tutta burocrazia (in molti casi benemerita), ma certamente non democratica (per definizione).

Il terzo paradosso consiste nello sviluppo della tecnica ovvero: più ambiti di democrazia uguale maggiore necessità di soluzioni tecniche, complesse, uguale crescita del potere dei tecnocrati. Ma tecnocrazia e democrazia 'fanno a pugni'. *Più democrazia uguale più tecnocrazia* e il linguaggio della tecnica non è sempre facilmente comprensibile, si presta a verità misteriose per i più. Provare per credere: leggete il testo di una legge a garanzia del diritto al lavoro di cinquant'anni fa e una degli ultimi governi. "Abbiamo la crescente 'tecnicizzazione' della conoscenza relativa al processo politico, unitamente alla tendenza sviluppata dagli esperti e dai leader politici a considerare i settori più vasti della società incapaci di comprendere un tale sistema di informazione. Questo processo potrebbe condurre all'apatia politica e minare la partecipazione, e il potere crescente dei media può, come è stato spesso sottolineato, risultare cruciale nel rafforzare o meno questo tipo di tendenza" (Eisenstadt 2002, 130).

D'altronde "leggi oscuramente scritte non solo richiedono l'intermediazione sapienziale degli esperti, ma consentono anche a quegli esperti una più ampia – e soggettiva – interpretazione [...] La celebre espressione (attribuita a Giovanni Giolitti) per cui la legge si applica ai nemici e s'interpreta per gli amici rischia, allora, di diventare qualcosa più di una battuta" (Carofiglio 2015, 56).

Quarto paradosso: in democrazia tutti possono affermare, gridare, protestare, il che anziché garantire sicurezza sull'oggi e sul domani crea incertezza sul quotidiano e sul futuro in quanto la pluralità di fonti di informazione rende oscuro ciò che si può fare e ciò che non si può fare. Esempi a iosa: più autorità preposte a informare la cittadinanza sullo stato di una malattia, sulla validità di una medicina o di una cura. Più

fonti di informazione, più incertezza sulla verità; più conoscenza uguale più insicurezza<sup>5</sup>.

### Diritti in contrasto fra loro

Si può parlare di effetti perversi della democrazia? Nel senso che: più democrazia = più diritti = più contraddizioni tra di essi = possibile annullamento di uno o più diritti in nome della difesa di un altro diritto. "Ogni valore acquista rilevanza (come Georg Simmel osservava molto tempo fa) nella misura in cui, per poterlo ottenere, si devono abbandonare e sacrificare altri valori. D'altra parte, quanto meno un valore è disponibile e tanto più si fa intenso il suo bisogno. Il valore della libertà esercita il fascino maggiore quando deve essere sacrificata sull'altare della sicurezza. Quando è la sicurezza a dover essere sacrificata nel tempio della libertà individuale, essa assorbe tutto lo splendore della sua precedente vittima" (Bauman 1999, 10).

Qualche esempio, scorrendo i quotidiani, a partire dal caso Orban in Ungheria che sospende la libertà di opinione per evitare le *fake news* e quindi il panico collettivo che ne può derivare.

1. Diritto alla salute vs. diritti di libertà. È noto quanto si è verificato in occasione della pandemia da Covid-19: restrizioni di alcune libertà in nome del diritto alla salute, per salvare i non malati dai malati. In quell'occasione si sono creati due partiti: uno *pro* diritto alla salute e uno *pro* libertà (di movimento ecc.):

Quale diritto è più fondamentale del diritto di tutti alla vita e alla salute [...] cerchiamo, come giuristi, di non fare

gli azzeccarbugli. Intanto la Costituzione prevede che la libertà di circolazione e la libertà di riunione possano essere ristrette per motivi di salute, sicurezza, incolumità pubblica. In ogni caso, la Costituzione consente l'adozione di decreti d'urgenza in casi 'straordinari di necessità'. Non siamo forse in uno di questi? (Zagrebelsky 2020, 37).

Contra:

Primo: l'eclissi delle libertà costituzionali. A cominciare dalla libertà di circolazione, protetta dall'articolo 16. Per motivi di sanità può venire limitata, afferma la Costituzione; però soltanto dalla legge, e solo 'in via generale'. Stavolta, viceversa, interi territori sono stati segregati per decreto, con disposizioni specifiche e puntuali. Mentre subisce ulteriori restrizioni la libertà di riunione (nei musei, negli stadi, nelle piazze). Quella di culto (anche le chiese sono ormai tabù). Il diritto-dovere d'istruirsi, con la chiusura delle scuole. E ovviamente va in fumo la privacy, quel po' che ne restava (se hai soggiornato nelle zone a rischio devi dichiararlo, idem se frequenti un contagiatore, altrimenti t'arrestano per tre mesi) (Ainis 2020a, 37)<sup>6</sup>.

2. Diritto alla privacy vs. diritto alla sicurezza (contro il terrorismo). Pochi esempi saranno sufficienti. Pensiamo alla proliferazione delle telecamere a circuito chiuso nelle strade o davanti ai supermercati:

Queste hanno di per sé un apprezzabile effetto di deterrenza e servono se non a eliminare i reati, quantomeno, a riallocarli in aree meno protette. Detto, però, tutto il bene possibile degli impianti a circuito chiuso

5 Altro fenomeno (inquietante): il privato si sostituisce ufficialmente al potere pubblico nel decidere che cosa si può far sapere e che cosa no. Esempio: Facebook censura. Mark Zuckerberg dichiara che rimuoverà dalla piattaforma tutti i gruppi e gli eventi che esortano le persone a non rispettare il distanziamento sociale [...] non bloccherà invece i post e tutte le attività di coloro che discutono del tema Covid-19 nel rispetto delle leggi governative e delle disposizioni sanitarie ufficiali.

6 "I provvedimenti adottati con l'ultimo decreto del presidente del Consiglio costituiscono una limitazione delle libertà fondamentali previste dalla Costituzione? L'interrogativo ripropone l'antica questione del rapporto tra interesse generale e diritti individuali. [...] va difeso un bene 'vitale' come la salute, senza però dimenticare che altri beni sono anch'essi ineludibili, e indispensabili per la 'vita' come noi la concepiamo nelle democrazie compiute. La libera circolazione, come i diritti di espressione e di organizzazione, sono connaturati a una società democratica. In condizioni particolari, eccezionali, alcune libertà possono essere limitate o coartate per un bene superiore [...]. La via cinese, invocata e applicata, ha un corollario che gli esperti trascurano: è stata adottata in un sistema totalitario, in cui l'individuo non vale nulla rispetto al potere e non in uno Stato di diritto dove, oltre al bene primario della salute vanno salvaguardate anche le libertà individuali [...]. Questa situazione eccezionale introduce un sottile veleno nel nostro sistema di cui meglio essere coscienti fin d'ora: quello dell'invocazione di uno Stato, forte nonché etico, che veda e provveda per tutti noi [...]. L'eccezionalità del momento [...] deve essere limitata nel tempo e non prorogabile qualunque cosa succeda, in quanto intacca i diritti alienabili della persona. Il coprifuoco che ci è imposto, perché di questo si tratta, va messo tra parentesi come evento irripetibile, proprio per evitare che si radichi l'idea di uno Stato che possa limitare la vita democratica 'per interessi generali'" (Ignazi 2020, 37).

va considerato che questi possono entrare in immediata frizione con le esigenze della privacy dei cittadini. La sindrome del Grande Fratello si va diffondendo anche per il rapido aumento del grado di controllabilità dell'intero sistema sociale se solo si considera che nelle aree centrali di molte grandi città inglesi e nordamericane almeno la metà dei percorsi giornalieri del cittadino medio viene a trovarsi sotto l'occhio delle telecamere ed è registrato ed archiviato (Amendola 2004, 71).

A distanza di anni da noi:

Sicurezza contro privacy, 1 a 0. Oggi alla Camera, nella partita tra tutela della privacy e allarme sicurezza, vince la sicurezza. Perché ottiene il definito via libera la norma che consente di conservare per sei anni i soli dati numerici del traffico telefonico, niente conversazioni, solo le chiamate, comprese quelle senza risposta, e i dati delle consultazioni su Internet. 'Un tempo indispensabile' dicono i magistrati. 'Un inaccettabile sacrificio della privacy' ribattono negli uffici del Garante (della privacy) [...]. Due posizioni opposte. Una polemica che si è trascinata per tutta l'estate (Milella 2011).

A proposito di differenze tra sicurezze democratiche e non: in Russia (democrazia?) i dati vengono conservati per soli sei mesi, ma sono compresi anche i contenuti delle telefonate; in Francia (democrazia) la legge sui *data retention* è stata poi impugnata per dubbia legittimità; in Germania (democrazia) i dati vengono conservati per un massimo di dieci settimane ma, sono escluse le conversazioni via e-mail che erano invece state incluse in una legge precedente poi giudicata incostituzionale.

3. Diritto all'ambiente vs. diritto al lavoro. Così è stata per mesi presentata la questione dell'ILVA di Taranto, con decisioni e contro decisioni dell'una o dell'altra autorità in genere in contrasto tra di loro. Finale della storia? Non c'è ancora, ma nel frattempo l'ambiente non risulta risanato e il lavoro non è garantito. Da ricordare: "Dove c'è potere dev'esserci responsabilità, recita l'aurea massima delle democrazie. In Italia, viceversa, agiscono mille potentati, senza che nessuno renda mai conto dei fatti o dei misfatti. Colpa d'un sistema che non distribuisce in modo chiaro né i poteri né i doveri, sicché le colpe ricadono perennemente sulle spalle altrui" (Ainis 2020b).

4. Diritto al lavoro vs. diritto alla salute. Simile alla contraddizione precedente, estesa sul territorio, ripetuta negli anni. Poco meno di 40 casi nell'ottobre 2017 (Patucchi 2017).

5. Libertà di espressione vs. diritto alla giustizia:

Su una nostra pagina social (Instagram, Facebook, Twitter) o su una pagina social del nostro partito o sindacato o associazione yoga o confessione religiosa o circolo del burraco possiamo scrivere 'Ebrei al forno?' o altre simili scelleratezze? E se non fosse possibile, chi è titolato a proibirlo? E in quali sanzioni incorreremmo in caso di violazione del divieto? E ancor prima: proibendo e sanzionando la manifestazione di quel pensiero immondo non stiamo forse limitando la piena libertà di espressione? Sono, come si vede, domande e dilemmi tutt'altro che recenti, ma che assumono oggi una ben maggiore importanza, a causa dello sviluppo irresistibile del sistema della comunicazione. Il che rende, sì, urgente un dibattito pubblico senza pregiudizi e senza censure, ma esclude, allo stesso tempo, che ne possano derivare risposte certe e rassicuranti". Siamo di fronte al contrasto tra principi fondamentali: la libertà di espressione, da una parte, la giustizia e la pace, dall'altra (Manconi e Fiorillo 2020).

6. Libertà di espressione vs. sicurezza delle responsabilità. Uno slogan pubblicitario qualche tempo fa garantiva "la spesa in sicurezza". Che cosa significava? Che si poteva/doveva fare la spesa con guanti e mascherine (responsabilità dell'acquirente)? Che i prezzi sarebbero rimasti gli stessi, senza aumenti (responsabilità del venditore)? Che non ci sarebbero stati scippi o furti dentro il negozio (responsabilità delle istituzioni preposte all'ordine pubblico)? O che altro? Frase ambigua che usava una parola ambigua, poliforme.

7. Libertà di religione vs. diritto alla salute. È il caso dei testimoni di Jehovah: trasfusione di sangue contro la volontà dei pazienti.

## 6. Infine: può andare diversamente?

Probabilmente sì. La presenza di una catena di comando precisa, chiara, rende visibili, nel bene come nel male, le responsabilità. Crea, eventualmente, consenso e rafforza la sicurezza della democrazia. Al contrario, la coesistenza di una moltitudine di centri decisionali, non gerarchizzati favorisce, da un lato, il classico gioco

dello 'scarica barile', la colpa eventuale è sempre degli altri. Dall'altro lato impedisce ogni forma di fiducia, rende visibile solo la competizione tra semi verità e realizza forme di comunicazione contraddittorie, oscure e, infine, mina alle basi la legittimità fondata sulla conoscenza sul sapere. In compenso tutto sembra avvenire su un palcoscenico (teatralizzazione), la spettacolarizzazione dell'informazione è quotidiana e quanto è più ampia tanto più si presta ad essere solo simulazione o dissimulazione. Informazioni multiple, continue, ad effetto, ma senza mai chiarire realmente lo stato dell'arte.

Catena di comando unica o coordinamento tra le varie autorità al fine di avere una voce univoca. Hanno fatto scuola le dichiarazioni di un Ministro dell'Ambiente di diversi anni fa. A chi lo accusava di non avere una politica univoca, chiara, precisa per l'ambiente, rispondeva ricordando a tutti come di quella policy se ne occupassero in contemporanea e in perfetta autonomia, ben sette Ministeri, ciascuno dei quali aveva a disposizione persone, uffici, sedi, risorse, capitoli di spesa per realizzare 'missioni' (per usare il gergo del bilancio pubblico) a protezione dello stesso, medesimo ambiente. Nel nostro Paese, chi è responsabile se crolla un ponte? I vertici dell'ANAS? I vertici della Società Autostrade? I tecnici ministeriali? Provinciali, comunali, regionali? I magistrati di controllo? Sempre nella nostra penisola: fallisce una banca, di chi è la 'colpa', chi deve pagare per omessa vigilanza? Chi è il responsabile? La Banca d'Italia? I vertici bancari? Il Ministero del Tesoro? L'assemblea dei soci? Si è già detto che democrazia implica, fra l'altro, visibilità delle responsabilità. Il che vuol dire che se questo non avviene è difficile avere una democrazia in buona salute, mentre si facilitano coloro che perseguono l'idea dell'uomo solo al comando.

Differenze tra ieri e oggi. Oggi più informazioni, più regole, più conoscenze. Uguale più certezze o insicurezze? Qualche esempio banale, di vita quotidiana. L'altro ieri sono uscito con l'ombrello: era stata emanata l'allerta meteo. Ho fatto bene, ha diluviato. Ieri nuovo allarme meteo, sono di nuovo uscito con tanto di ombrello, impermeabile ecc., ma non è piovuto. Hanno sbagliato le previsioni e allora come ci si può fidare? Non ci sono sicurezze neppure con le previsioni del tempo. Prima, quando non esistevano tutte queste organizzazioni che scrutano le nuvole, sapevo di essere insicuro e vivevo tranquillamente nell'incertezza, oggi sono deluso per le promesse non mantenute dalle istituzioni, dalla scienza, dai maghi della pioviggia. Non c'è

alcun dubbio: oggi a differenza di ieri vogliamo tutto, tutte le sicurezze di questo mondo, sia possibili, che impossibili. Vogliamo essere sicuri di poter [...] ed essere sicuri di non dover [...]. Su questo non abbiamo tentennamenti. Il problema è che molte, se non tutte, sicurezze 'costano'. Costano in termini di risorse (soldi), impegno (partecipazione) ecc. E purtroppo in molti casi, a fronte dei tanti che si assumono personalmente il peso di queste richieste, in non pochi sovente si gioca a scarica barile: voglio la sicurezza delle fonti energetiche, non posso mica stare al freddo in inverno o senza gas in cucina. Voglio avere, ma non voglio essere io a pagarne il prezzo. È la sindrome NIMBY (non nel mio giardino, non da me) portata alla generalità delle richieste. Certo che voglio il gas, ma che le ricerche non avvengano nel mio comune. Certo che voglio che la scuola, la sanità siano pubbliche e funzionino bene (che le scuole non crollino sulle teste dei miei figli o nipoti è il minimo) (che ai pronto soccorso non si debba aspettare otto ore per un'emergenza è chiedere la luna?), ma non voglio che le tasse mi colpiscano troppo, anzi mi piace l'idea della percentuale (aliquota) unica uguale per tutti.

Da ultimo sulla situazione che da questa primavera del 2020 stiamo vivendo vorrei ricordare le parole di una nota filosofa:

Il messaggio che sentiamo ripetere insistentemente è: 'State tutti a casa'. Nessuno lo accompagna, però, con un quadro chiaro della situazione. Qualcosa che spieghi alle persone perché devono fare quello che gli si ordina. Ognuno dice la sua. I comitati di esperti, i capi dei partiti, i vertici delle istituzioni, sia nazionali, sia locali. Il risultato è una babele di messaggi che costringe a obbedire alla cieca. Senza avere una limpida e reale conoscenza di ciò che sta succedendo (intervista di N. Mirenzi a Roberta De Monticelli, per *Huffpost* del 19 aprile 2020).

Siamo in uno stato di emergenza? Siamo in guerra (come si è sentito dire da tanti attori)? Se sì, chi è il sovrano? Non siamo in guerra, la guerra è un qualcosa molto diverso da una pandemia. In guerra il sovrano è il Parlamento. Di situazioni di emergenza (pandemia ad esempio) nella nostra Costituzione non se ne parla punto, e quindi, se il sovrano non è individuato fra gli organi esistenti l'unica soluzione è rifarsi alla Costituzione stessa che è l'unico sovrano (in assenza di figure concrete più o meno collettive o individuali). Però un chiarimento sarebbe auspicabile.

## Bibliografia

- Ainis M. (2020a), Emergenza Covid-19 e istituzioni, i fatti e i misfatti di mille potentati, *la Repubblica*, 3 aprile
- Ainis M. (2020b), Il bisticcio del potere, *la Repubblica*, 4 marzo
- Amendola G. (2004), Le nuove politiche per la sicurezza urbana, in Cazzola F., Coluccia A., Ruggeri F. (a cura di), *La sicurezza come sfida sociale*, Milano, Franco Angeli
- Bauman Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Bologna, il Mulino
- Bobbio N. (1997), *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi
- Bobbio N. (1991), *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi
- Bobbio N. (1983), *Democrazia*, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Dizionario di politica*, Torino, Utet
- Bobbio N. (1980), La democrazia e il potere invisibile, *Rivista italiana di scienza politica*, 10, n.2, pp.181-203
- Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G. (1983), *Dizionario di politica*, Torino, Utet
- Bovero M., Pazè V. (a cura di) (2010), *La Democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza
- Calamadre P. (1995), *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Firenze, Vallecchi
- Carofiglio G. (2015), *Con parole precise. Breviario di scrittura civile*, Roma-Bari, Laterza
- Cazzola F., Coluccia A., Ruggeri F. (a cura di) (2004), *La sicurezza come sfida sociale*, Milano, Franco Angeli
- Cesano A.M. (2007), Generazione di diritti, in Flores M. (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione. Dizionario*, Vol I., Torino, Utet, pp.599-603
- Eisenstadt S.N. (2002), *Paradossi della democrazia*, Bologna, il Mulino
- Enciclopedia delle scienze sociali* (1992), Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani
- Ferrajoli L. (2010), Democrazia e paura, in Bovero M., Pazè V. (a cura di), *La Democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, cap.7
- Flores M. (a cura di) (2007), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione. Dizionario*, Torino, Utet
- Gallino L. (1978), Democrazia, in *Dizionario di sociologia*, Torino, Utet
- Germani G. (1980), Democrazia e autoritarismo nella società moderna, *Storia contemporanea*, XI, n.2, pp.177-217
- Held D. (1997), *Modelli di democrazia*, Bologna, il Mulino
- Ignazi P. (2020), La democrazia alla prova del virus. Poteri dello Stato e libertà personali, *la Repubblica*, 15 marzo
- Manconi L., Fiorillo V. (2020), Dove è finita signora empatia?, *la Repubblica*, 29 marzo
- Milella L. (2011), Privacy contro sicurezza, *la Repubblica*, 8 novembre
- Morlino L. (2007), *Democratizzazione*, in Flores M. (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione. Dizionario*, Vol. I, Torino, Utet
- Morlino L., Piana D., Raniolo F. (a cura di) (2013), *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna, il Mulino
- Patucchi M. (2017), La Ferriera che spaventa Trieste. Lavoro, in Italia è allarme salute, *la Repubblica*, 8 ottobre  
<<https://bit.ly/3fpKckX>>
- Sartori G. (1992), *Democrazia* in AA.VV. (1992), *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani
- Urbinati N. (2020), La convenienza dei diritti, *la Repubblica*, 18 aprile
- Zagrebelsky G. (2020), Giusti i divieti se tutelano il diritto alla vita, *la Repubblica*, 21 marzo

### Franco Cazzola

fr.cazzola@gmail.com

Professore ordinario di Scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze. Ha insegnato sociologia politica e scienza politica nelle università di Trento (1969-71), Catania (1971-92), Firenze (1992-2011). Si è occupato di partiti, corruzione, sindacati, attività del Parlamento, classe politica nazionale e locale, storia della sinistra politica. Ha fatto parte del comitato scientifico di alcune riviste scientifiche italiane (*Rassegna italiana di sociologia*, *Teoria politica*, *Parole chiave*, *Rivista italiana di scienza politica*, *Stato e mercato*) e ha collaborato a quotidiani nazionali (*Secolo XIX*, *Corriere della Sera*, *Paese sera*, *L'Ora*, *L'Unità*) e a settimanali (*Il Mondo*, *L'Europeo*).

# Le politiche di sicurezza nelle democrazie contemporanee, tra government e governance

Mauro Tebaldi

Università degli Studi di Sassari

La letteratura sulle politiche di sicurezza nei regimi democratici è caratterizzata da un'elevata eterogeneità concettuale e metodologica. L'articolo cerca innanzitutto di individuare le radici teoriche da cui i diversi studi prendono le mosse, per poi ordinarli sulla base dei due orientamenti generali che li hanno originati: la concettualizzazione verticale del *government* della sicurezza e quella orizzontale della *governance* della sicurezza. Dopo aver discusso le caratteristiche fondamentali dei due approcci, l'articolo propone nelle conclusioni un abbozzo teorico alternativo.

*The literature on security policies in democratic regimes is characterized by conceptual and methodological heterogeneity. This article first tries to identify the theoretical roots on which the different studies are embedded, then orders these studies according to the two general approaches that gave rise to them: the vertical conceptualization of the government of security and the horizontal conceptualization of security governance. After discussing the fundamental characteristics of the two approaches the article concludes with an alternative theoretical outline.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-3

## Citazione

Tebaldi M. (2020), Le politiche di sicurezza nelle democrazie contemporanee, tra government e governance, *Sinapsi*, X, n.2, pp.31-42

## Parole chiave

Governance  
Politiche pubbliche  
Sicurezza

## Key words

Governance  
Public Policies  
Public Safety

## 1. Introduzione

Le politiche di sicurezza costituiscono una delle questioni più ricorrenti e controverse del discorso pubblico e dell'azione politica nelle democrazie contemporanee. Gli ultimi decenni hanno dimostrato quanto la questione sicurezza sia divenuta rilevante nella dinamica del consenso e nella gestione politico-amministrativa degli Stati democratici, tanto da assurgere con frequenza a tema-guida del dibattito pubblico, delle campagne elettorali e dei programmi politici di governo. Non sorprende, dunque, che le scienze sociali – e la scienza politica in particolare – abbiano prodotto su

questo oggetto di ricerca una mole consistente di studi, via via intensificatisi nel corso degli ultimi vent'anni, a far data dalla cesura storica, netta quanto tragica, dell'11 settembre 2001. Non può altresì stupire che gli studi sulle politiche di sicurezza, per la complessità dell'oggetto e la varietà del metodo, si siano articolati, sul piano teorico e della ricerca, in una pluralità di approcci e di analisi empiriche dai contenuti eterogenei e talvolta discordanti.

Scopo di questo articolo è di fare luce sulle ragioni di tali eterogeneità e discordanza, cercando innanzitutto di individuare le radici teoriche da cui i diver-

si studi prendono le mosse e di ordinarli quindi sulla base dei due orientamenti generali che li hanno originati: la concettualizzazione verticale del 'government della sicurezza' e quella orizzontale della 'governance della sicurezza'. Dopo aver discusso le caratteristiche fondamentali e le criticità, sia teoriche che empiriche, di ciascun approccio, l'articolo si conclude con un abbozzo teorico di sintesi volto ad aprire la strada ad una 'terza via' esplicativa delle 'buone' politiche di sicurezza nei regimi democratici.

## 2. L'eredità hobbesiana: government della sicurezza e verticalità

Le politiche di sicurezza nei regimi democratici costituiscono il focus analitico di un vasto settore di studi, tradizionalmente ancorato alla scienza politica, che concepisce l'oggetto di analisi come bene pubblico territorialmente limitato e universalmente fornito dalle istituzioni di governo all'interno dei confini dello Stato, entro un quadro di rapporti inter-istituzionali verticali, gerarchici e top-down.

Sfondo teorico di tali studi è la tesi utilitarista di matrice hobbesiana secondo la quale la sicurezza degli individui è la questione dirimente che segna il passaggio dalle arene naturali alle arene statuali<sup>1</sup>. Nelle prime gli individui convivono in situazioni di sostanziale incapacità a perseguire e tutelare il proprio benessere, poiché la loro insicurezza è massima e deriva da una condizione 'ferina' di ostilità generalizzata. Per questa ragione essi trovano reciproci vantaggi a stipulare regole e accordi di conformità nei confronti di poteri e funzioni di governo capaci di liberarli dalla condizione di insicurezza; tali poteri e funzioni di governo, nelle loro configurazioni organizzativamente più evolute, assumono le forme delle arene statuali.

Queste ultime sono in grado di eliminare l'insicurezza delle arene naturali poiché provviste di un requisito indispensabile per risolvere i conflitti sociali: il tendenziale monopolio della forza, esercitato a livello istituzionale e organizzato da strutture specializzate e dotate di risorse di violenza, come gli eserciti e gli apparati di polizia posti sotto il comando dei detentori

del potere politico. Così facendo, lo Stato diviene il titolare della forza pubblica, che è lo strumento cardine della sicurezza collettiva, poiché assicura l'ordine civile della comunità, mettendo in condizione di non nuocere chi minaccia la pace interna.

Si deve a Max Weber (1922) la specificazione dell'altro fondamentale tassello che la forza monopolistica dello Stato deve possedere per poter assolvere efficacemente la funzione di produzione della sicurezza collettiva. A tal fine, la sola condizione di monopolio non è sufficiente. Per quanto detenuta in forma organizzata da un solo attore, la violenza rischia di essere ineffettiva, se non corredata da una altrettanto necessaria condizione di legittimità, vale a dire da un giudizio di valore positivo espresso da una parte 'influyente' (in senso quantitativo o qualitativo) della comunità, inerente sia la fonte da cui il potere di governo promana, sia i modi e i contenuti delle decisioni emesse. Allorché la violenza di cui il governo detiene il monopolio viene qualificata come 'legittima', l'uso di tale violenza è, in certa misura, limitato. La violenza monopolistica è, infatti, legittima se e quando gode di un certo grado di consenso, ed è questo consenso a limitare l'uso della violenza. Così intesa, "la legittimità della violenza esercitata dal governo, secondo date modalità ed entro certi limiti, non è in genere una semplice pretesa degli stessi governanti, ma corrisponde anche a una credenza condivisa da almeno una parte dei governati" (Stoppino 1982, 167). Se legittima, la violenza monopolistica dei governanti, nello Stato di diritto, subisce le limitazioni poste dal consenso sulle regole da cui il potere dei governanti promana. Quando queste regole prevedono il rispetto di diritti di libertà, come ad esempio in democrazia, allora si può dire che la violenza legittima dello Stato è, in qualche misura, limitata dai diritti di libertà dei cittadini.

Per produrre sicurezza, la violenza legittima dei detentori del potere politico agisce su un duplice piano. Sul piano interno, dentro i confini territoriali che sanciscono i limiti della sovranità statale, il governo contrappone la propria violenza legittima – in modo

1 Pur consapevoli della estrema difficoltà di definire in modo esaustivo un concetto così ampio e sfuggente come quello di Stato, accettiamo qui la proposta di Poggi (1990), in base alla quale lo Stato può essere definito attraverso tre elementi essenziali: la territorialità del comando realizzata attraverso un processo di accentramento del potere politico; il riconoscimento, in capo al soggetto statale, del monopolio tendenziale della violenza legittima; lo sviluppo di un apparato burocratico impersonale vincolato di norma alla legge.

sistematico, organizzato, socialmente condiviso e monopolistico – al fine di inibire, reprimere e punire l'uso illegittimo della violenza altrui.

Verso l'esterno, nei confronti di altre comunità politiche sovrane, ciascuna dotata di analogo monopolio della violenza legittima, gli Stati utilizzano la violenza di cui dispongono per fronteggiare le eventuali minacce alla propria sicurezza interna recate da altre entità statali e per mantenere in condizioni di (instabile) equilibrio il sistema delle relazioni internazionali.

Data la sostanziale differenza dei due ambiti di applicazione della violenza statale, gli studi sulla sicurezza originati dalla comune radice hobbesiana, a partire dalla rinascita comportamentista della scienza politica, si sono distribuiti e specializzati lungo le due diverse direttrici di analisi, pur mantenendo, quantomeno per un certo periodo iniziale, un comune orientamento metodologico di tipo struttural-funzionale (Davenport 2007).

Nella prospettiva internazionalista, di cui non ci occuperemo specificamente in questo lavoro, il tema della sicurezza statale ha sviluppato una letteratura cospicua, poiché tende inesorabilmente a fondersi con quello, cruciale, del rapporto tra pace e guerra nelle relazioni internazionali. È dallo studio di questo complesso oggetto di ricerca, infatti, che trovano alimento i grandi dibattiti teorici attorno ai quali prende corpo la moderna disciplina delle relazioni internazionali (Ragionieri 2008, 81).

Dal punto di vista interno, invece, lo studio del legame verticale tra *government* e sicurezza, soprattutto quando riferito alle democrazie e ai processi di democratizzazione, si è inesorabilmente incrociato con il tema della libertà, e ha conosciuto il suo maggior sviluppo in tempi più recenti; da quando, cioè, gli approcci statalisti e istituzionalisti hanno recuperato il concetto di Stato quale unità di analisi rilevante della scienza politica, dopo il momento di oblio in cui fu confinato dai fautori del comportamentismo. È solo a partire dal lavoro seminale di Nettl (1968), infatti, che le nozioni di 'Stato' e 'statualità' trovano un loro impiego nell'analisi politica comparata, fino a diventare, seppur con alterne fortune, uno dei capisaldi dell'attuale patrimonio teorico della scienza politica (Sola 2005).

Partendo dalla concezione weberiana di Stato come "quella comunità umana la quale, nell'ambito

di un determinato territorio [...] pretende per sé (con successo) il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica" (Weber 1922; trad. it. 1995, 479), Nettl introduce il concetto di *stateness*, traducibile con il termine italiano 'statualità', con lo scopo di elaborare uno strumento parametrico volto a misurare quando e quanto un determinato potere politico acquisisce capacità organizzativa, militare e burocratica, e legittimità nell'uso monopolistico di simili risorse organizzative. Detto in altri termini, Nettl traduce in operatori empirici i criteri di effettività di ciò che noi, riprendendo Weber, definiamo 'Stato'. Seguendo Nettl, sono tre i criteri di effettività dello Stato, o attributi della statualità: a) il monopolio della violenza, che riguarda la capacità dello Stato di imporre la legge e l'ordine civile all'interno del proprio territorio; b) l'effettività amministrativa, concernente la capacità dello Stato di implementare le politiche pubbliche; c) la legittimità, che attiene al grado di condivisione di un "accordo di appartenenza alla comunità" o "accordo di cittadinanza" tra i membri di un gruppo socialmente e politicamente organizzato (Nettl 1968).

Vista dalla prospettiva verticale di derivazione utilitaristica, la sicurezza in democrazia, come qualunque altro bene – ma preliminarmente agli altri per la sua intrinseca rilevanza – può essere oggetto di decisioni vincolanti da parte delle autorità di governo; essa può essere altresì intesa come un bene nei confronti del quale sia i governanti che i governati possono valutare l'utilità attesa dal suo ottenimento (o non ottenimento). Osservate in questa prospettiva, le decisioni politiche sulla sicurezza possono essere ricondotte al frutto di un calcolo razionale tra i costi di minacce da evitare e i benefici che si potrebbero ottenere ricorrendo a varie forme di produzione: per esempio, al mercato dei beni privati, oppure a decisioni istituzionali capaci di ridurre simili minacce mediante la produzione di beni pubblici, o ancora ricorrendo a entrambi (Grayson 2001; Pizzimenti e Vannucci 2005). La parte più consistente della letteratura, all'interno di questo filone, si è concentrata sul concetto di sicurezza come bene pubblico, sia per la salienza che questo tema classicamente presenta nello sviluppo degli Stati nazionali, sia anche per la possibilità di allargarne l'applicabilità al contesto internazionale.

Gli autori di scuola politologica che concentrano la loro attenzione sulle *policies* della sicurezza interna, intese come beni pubblici prodotti dallo Stato, si

sono soprattutto soffermati sulla relazione tra attività criminali ed efficacia della deterrenza (Dye 1992)<sup>2</sup>.

In tema di sicurezza come dissuasione e prevenzione della criminalità, tuttavia, il solo accenno al sistema penale della *rule of law* non esaurisce il campo d'azione delle istituzioni democratiche di governo. Accanto a ciò vanno menzionati almeno tre settori di intervento pubblico, ciascuno contrassegnato da specifici obiettivi, attori e modalità di decisione: il settore della prevenzione precoce, mirante ad intervenire sulle agenzie di socializzazione più influenti nell'età giovanile, quali la famiglia e la scuola; l'ambito della prevenzione sociale, volta a controllare quei fattori ambientali (qualità della vita sociale, degrado urbano, povertà, atomizzazione sociale) capaci di incentivare le attività criminali; il campo della prevenzione situazionale, finalizzato a contenere le minacce alla sicurezza individuale mediante forme e strumenti dissuasivi (sistemi di sorveglianza, di allarme e di controllo formale e informale) in grado di accrescere le difficoltà e i rischi delle pratiche delittuose, oltre a diminuirne il rendimento (Hancock 2001; Matthews e Pitts 2001; Barbagli e Gatti 2005).

### 3. I problemi della 'concettualizzazione verticale'

Le criticità della 'concettualizzazione verticale' che sottende l'approccio del *government* della sicurezza sono state principalmente discusse al livello analitico di *politics*. Giacché uno dei pilastri della statualità è la capacità di produrre sicurezza e ordine civile attraverso gli strumenti della violenza legittima, dei quali lo Stato è detentore-monopolista, la ricerca teorica ed empirica post-comportamentista ha approfondito, in particolare, due aspetti – i *core findings* di cui parla Davenport (2007) – inerenti l'uso di questa capacità e i limiti che esso può incontrare nei regimi democratici.

Il primo *core finding* prende in considerazione il problema delle decisioni in materia di sicurezza da parte dello Stato, e cerca di rispondere alla seguente domanda: perché e in quale misura i governanti tendono ad attivare la forza legittima dello Stato in senso repressivo per produrre sicurezza? La risposta con-

divisa a questa domanda gode di un sostegno teorico ed empirico talmente robusto, da far parlare lo stesso Davenport (2007, 7) di una "legge della risposta coercitiva", che può essere così riassunta: in qualsiasi regime politico, la repressione delle autorità di governo mediante gli strumenti della violenza legittima tende ad essere utilizzata in presenza di (e al fine di controllare o eliminare le) minacce alla fisiologia strutturale e processuale del sistema politico, economico e sociale, dentro i confini territoriali dello Stato. Secondo questa ipotesi, dunque, quantità, intensità e motivo della repressione statale dipendono principalmente dal tipo e grado di minaccia all'ordine civile posta in essere da attori in conflitto con i detentori del potere di governo. Possiamo così distinguere minacce derivanti da conflitti politici, economici e sociali e correlare la risposta repressiva dello Stato alle diverse caratteristiche e al diverso peso negativo esercitato da tali minacce sul mantenimento dell'ordine civile. Lo schema di analisi che ne consegue, di derivazione funzionalista, può essere esemplificato in questi termini sequenziali: situazione di equilibrio (ordine e sicurezza) – rottura dell'equilibrio (minaccia all'ordine e alla sicurezza) – risposta per ristabilire l'equilibrio (azione repressiva dello Stato) – ritorno all'equilibrio (ordine e sicurezza ristabiliti). All'interno di questo schema, le ricerche si sono occupate prevalentemente di verificare la correlazione positiva esistente tra i due fattori intermedi, specificando perché e in quale misura le minacce all'ordine e alla sicurezza determinino una risposta repressiva dello Stato. Risulta invece meno indagato, oltreché più controverso, il nesso causale tra la risposta repressiva dello Stato e il ristabilimento dell'ordine, come dimostrano i casi di conflitti politici irriducibili, malgrado l'ampio utilizzo degli strumenti coercitivi da parte dello Stato<sup>3</sup>.

Vi è tuttavia un'autorevole schiera di autori, riuniti nella cosiddetta 'Scuola di Copenaghen' che ritiene del tutto fuorviante la spiegazione funzionalista e propone, in sua vece, una chiave di lettura fondata sul concetto di 'securitizzazione'. Seguendo questa prospettiva, qualsiasi problema può divenire una questione di sicurezza sulla base di una valutazione e una

2 Si vedano, in particolare, i classici contributi di Becker (1968); Wilson (1975, 1983); Ehrlich (1975); Erickson e Gibbs (1973). Per un'ampia rassegna, si veda Rupp (2008).

3 Su questo tema, si veda, in particolare, Moore (1998); Zwerman e Steinhoff (2005).

scelta effettuate da un 'soggetto giudicante' (un governante, un attore statale, i vertici di un'agenzia amministrativa o di un organo militare, le *élites* di un partito politico, i leader di un movimento di opposizione, ecc.) capace di elevarla al rango di 'minaccia esistenziale' nei confronti di uno specifico 'oggetto referente' (la comunità o una parte di essa, il regime, gli organi dello Stato, le strutture e i processi produttivi, i gruppi sociali ecc.), di alimentarne una percezione socialmente diffusa e di determinarne così la sua 'securitizzazione'. Allorché una questione è 'securitizzata' essa ottiene, per via della sua gravità e urgenza, uno status più elevato rispetto alle questioni ordinarie. Ciò consente, a sua volta, una collocazione sovraordinata nell'agenda politica dei governanti e l'ingresso immediato tra i problemi di policy sommamente urgenti; a cui consegue la possibilità conferita ai *decision makers* di utilizzare procedure emergenziali capaci di superare i normali vincoli procedurali, amministrativi e legislativi (Wæver 1995). Ne discende che le politiche di sicurezza, nella misura in cui aumentano la paura e il senso di pericolo imminente, generano maggiore senso di insicurezza, il quale, a sua volta, determina la richiesta di ulteriori interventi sulla sicurezza, in un circolo vizioso che tende ad avvitarsi su sé stesso<sup>4</sup>.

Il secondo *core finding* si incentra, in particolare, sui limiti all'azione coercitiva dello Stato, con particolare riguardo per i limiti posti dal regime democratico. Che la democrazia sia un regime capace di condizionare, in certa misura, l'attività repressiva dello Stato è una tesi condivisa da un'ampia letteratura e basata su almeno tre valide argomentazioni (Davenport 2007, 10-11).

La prima è di natura utilitaristica e osserva che le istituzioni democratiche tendono ad accrescere i costi della repressione attuabile dai governanti, poiché sull'appropriatezza delle azioni repressive intraprese graverà inesorabilmente il giudizio retrospettivo degli elettori.

La seconda argomentazione fa capo al peso delle variabili culturali e insiste sul fatto che i *core values* dei regimi democratici (tolleranza, discussione, negoziazione, deliberazione, libertà, ecc.) siano in chiara contrapposizione, o quantomeno in tendenziale antagonismo, con l'uso della violenza repressiva, seppur legittima, da parte dello Stato.

Con l'ultima argomentazione si introducono invece fattori di natura strutturale, laddove si considera la capacità dei regimi democratici di veicolare le domande dei cittadini, anche se in aperta opposizione alle scelte dei governanti, attraverso i molteplici meccanismi, più o meno istituzionalizzati, della partecipazione pubblica, il cui buon funzionamento tende a depotenziare le minacce del conflitto sociale e politico, e dunque la necessità della forza repressiva statale.

Da quanto detto emerge con una certa chiarezza che la teoria della 'pace democratica', oltreché al contesto internazionale delle relazioni tra gli Stati, possa essere estesa, *mutatis mutandis*, ai contesti nazionali degli Stati democratici. Questa ipotesi da un lato non ci sorprende, poiché conferma ciò che avevamo affermato in precedenza circa il necessario rapporto tra 'forza' e 'consenso' nella produzione di sicurezza collettiva, a maggior ragione in democrazia, ove, riprendendo una fortunata metafora, il metodo decisionale dei *ballots* dovrebbe soppiantare la forza di convincimento dei *bullets* (Davenport 1997). Questa stessa ipotesi, tuttavia, porta a interrogarci, dall'altro lato, sul perché, alla prova dei fatti, essa non trovi conferma. In particolare, l'ipotesi non sembra valere quando la sicurezza della comunità è messa a repentaglio dalla violenza esercitata dai gruppi che sfidano il regime e che intendono per questa via destabilizzarlo o disintegrarlo, ad esempio con azioni terroristiche (Davenport 2004). Ossia quando, a seguito di tali sfide, anche nelle democrazie più stabili e progredite, i diritti di libertà possono risultare temporaneamente limitati o sospesi, per consentire un maggiore controllo delle forze dell'ordine sulla popolazione, al fine di ristabilire, grazie alla repressione della violenza illegittima, la condizione di sicurezza dei cittadini e del regime (Barberis 2017).

Il tipo e la qualità del regime democratico paiono allora variabili determinanti per spiegare come il rapporto tra 'forza' e 'consenso' si sviluppi in democrazia e per approfondire, in particolare, quale equilibrio tenda a stabilirsi tra le due dimensioni, quando la posta in gioco è la sicurezza dei cittadini e delle varie componenti del regime democratico.

Al proposito la comunità scientifica non ha prodotto una conoscenza consolidata e risolutiva (Da-

4 Per l'analisi di tali dinamiche, rimandiamo a Campbell (1998); Dillon (1996); Walker (1997); Weldes (1999).

venport 2007, 13-14), anche se le ricerche empiriche sinora condotte sembrano avvalorare alcune generalizzazioni: la prima ci indica che il minor peso della repressione coercitiva si verifica solo quando la democrazia è pienamente sviluppata e non nelle precedenti fasi della democratizzazione (Davenport e Armstrong 2004). Una seconda generalizzazione ci avverte che, nelle democrazie mature: a) la forma di governo e, in particolare, l'effettività dei *checks and balances* posti a controllo del potere esecutivo; b) la capacità di sanzionare i governanti grazie al voto popolare, costituiscono i due fattori più rilevanti per comprendere la minore propensione all'uso di strumenti coercitivi da parte dello Stato (Bueno de Mesquita *et al.* 2005; Powell 2000). Una terza e ultima generalizzazione, ci dimostra che il *trade-off* tra sicurezza e libertà assume diverse configurazioni a seconda delle circostanze e delle condizioni in cui lo si considera: se la disponibilità a cedere diritti in cambio di sicurezza può aumentare quando le minacce della violenza illegittima si accrescono, questa disponibilità è comunque mediata, contrastata o favorita da altri fattori, come ad esempio il grado di fiducia nelle istituzioni di governo (Davis e Silver 2004; Tebaldi 2016a e 2018), oppure la provenienza, domestica o esterna allo Stato, della minaccia terroristica (Garcia e Geva 2016).

#### 4. L'eredità lockiana: governance della sicurezza e orizzontalità

Le reazioni più estreme alla 'concettualizzazione verticale' delle politiche di sicurezza non si limitano a una critica più o meno serrata all'applicabilità di tale modello in democrazia; esse si spingono a proporre modelli alternativi, basati sul concetto orizzontale di 'governance della sicurezza'. Attorno a questo concetto si raggruppano autori di diverse scuole, la cui radice comune fa capo al pensiero di John Locke sul tema della sicurezza nelle società politicamente organizzate.

Nella concezione di Locke i diritti di libertà degli individui sono gli scopi della società politica. Come già per Hobbes, anche per Locke il potere di governo viene istituito e attribuito per garantire pace, sicurezza e prosperità ai membri della comunità. Diversamente da Hobbes, tuttavia, Locke sostiene che la pace sociale, la sicurezza e la prosperità sono a loro volta prodotte dalla salvaguardia di un bene primigenio, proprio di ogni individuo nella società di natura, costituito dalla libertà e dai diritti che la qualificano.

"Il fine del governo è il bene dell'umanità; e cos'è meglio per l'umanità: che il popolo sia sempre esposto alla volontà incontrollata della tirannia o che si possa combattere contro i governanti quando questi usano in modo illegittimo il loro potere e lo impiegano per la distruzione e non per la preservazione della proprietà del popolo?", si chiede Locke (2007, 324) in uno dei passi più citati dei *Due trattati sul governo*. La prima garanzia di sicurezza è rappresentata, secondo Locke, dai diritti che consentono ai cittadini di essere protetti dagli "eccessi di potere" dei governanti.

Per Locke, dunque, la libertà è condizione necessaria per l'instaurazione e il mantenimento del potere politico e la sicurezza è funzione diretta della libertà: quanto più l'individuo si sente libero, nel disporre della sua persona e delle relative proprietà, dalla ingerenza vessatoria del potere politico autoritario, tanto più si sente sicuro nella conduzione della propria vita di comunità. Quanto maggiori le garanzie di libertà, tanto maggiori le prospettive di sicurezza degli individui-cittadini.

Quanto affermato da Locke costituisce un'eredità teorica che, a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, ha spinto alcuni autori, tanto al livello analitico di *polity*, quanto al livello di *policy*, alla revisione critica dell'assunto che collega indissolubilmente la pubblica produzione delle politiche di sicurezza alle caratteristiche funzionali e organizzative del governo centrale e dei suoi raccordi con gli apparati dello Stato democratico (Albert *et al.* 2001; Neocleous 2008), per ancorarne lo studio alla prospettiva orizzontale della governance. Come osserva Grote (2012, 75), l'approccio della governance sottende "l'aspettativa orizzontale", ossia scelte valoriali di natura democratica e partecipativa, oltreché finalità descrittive, motivate dalla tesi secondo cui "configurazioni decisionali ordinate orizzontalmente otterrebbero, in linea generale, risultati migliori di quelle verticali sia in termini di democraticità e partecipazione, che in termini di efficienza economica e produzione politica".

All'interno di questo accostamento, diversi studiosi hanno ritenuto opportuno approfondire o allargare il concetto di sicurezza, quando riferito alla politica, al di là della mera connotazione territoriale e organizzativa di tipo statale, fino a comprendere, tra i soggetti titolari di diritti per l'acquisizione di questo bene imprescindibile per la vita di comunità, tutti gli individui appartenenti al genere umano, e, tra i soggetti capa-

ci di fornire pubblicamente il medesimo bene, una serie di istituzioni e di soggetti extra-statali (Glasius e Kaldor 2006; Kaldor 2007).

Ciò significa altresì approfondire o allargare tale concetto non solo in relazione al 'chi' (i soggetti titolari e quelli fornitori di diritti di sicurezza), ma anche riguardo al 'che cosa' (gli ambiti della sicurezza e le relative minacce). Se nell'ambito degli approcci verticali Stato-centrici, il 'che cosa' della sicurezza era infatti principalmente (anche se non esclusivamente) correlato alla repressione della violenza illegittima, sia interna che internazionale, per molti studiosi che adottano la prospettiva 'orizzontale' la questione sicurezza riguarda soprattutto la deterrenza a nuove minacce globali, tra cui quelle delle reti terroristiche internazionali, delle violenze etniche e di genere, delle pandemie e delle emergenze sanitarie, dei disastri climatici e ambientali, per contrastare le quali i sistemi di sicurezza messi a punto dai singoli Stati nazionali risultano spesso deboli o inefficaci.

Guardando poi al 'come' (le modalità con cui il bene sicurezza viene prodotto), altri, sempre nell'ambito dell'orientamento orizzontale della governance, sottolineano che la concezione statale della sicurezza come bene pubblico, gestito monopolisticamente dagli apparati militari e di polizia di ciascuno Stato, è attualmente superata dalla molteplicità di soggetti fornitori di sicurezza, sia a livello internazionale (si pensi, a questo riguardo, al ruolo dell'Unione europea nella lotta alla criminalità), sia al livello sub-nazionale (con le nuove funzioni e attribuzioni assegnate ad amministratori e polizie locali), sia infine al livello delle transazioni di mercato, con la crescente privatizzazione e mercificazione di rilevanti servizi e tecnologie di sicurezza (Kirchner e Sperling 2007; Zedner 2009). Viste dalla prospettiva orizzontale della governance, le politiche di sicurezza assumono duplice configurazione, a seconda del piano analitico da cui le si osserva: sul piano della *polity* esse riguardano la dimensione sovra-nazionale e vengono ricondotte al concetto di governance globale; quando analizzate sul piano della *policy*, le politiche di sicurezza hanno come oggetto principale la dimensione urbana e sono generalmente associate al concetto di governance locale.

### *Sicurezza e governance globale*

Diversi autorevoli studiosi, preso atto dei cambiamenti intervenuti a livello internazionale dall'ultima de-

cade del Novecento in avanti, hanno ritenuto che la ri-concettualizzazione della sicurezza in politica debba innanzitutto prevedere lo spostamento del focus analitico dalla 'sicurezza dello Stato', e, aggiungeremo, 'nello Stato' alla 'sicurezza umana' (*human security*) svincolata da qualsivoglia connotazione territoriale (Burgess e Owen 2004; King e Murray 2001; Owen 2004).

Così concepita, la garanzia di sicurezza diventa un problema complesso, che assume necessariamente e primariamente una dimensione di governance globale. È infatti la comunità internazionale formata da tutte le organizzazioni, statali, governative e non, che agiscono per il rispetto dei diritti umani e per la soluzione dei problemi (economici, sociali, ambientali) del mondo globale a costituire la rete protettiva capillare e diffusa attraverso la quale garantire prestazioni minime di sicurezza laddove questa sia precaria o violata. In questo senso la produzione e la fruizione di politiche di sicurezza divengono questioni che si sganciano, almeno parzialmente, dai concetti di statualità e sovranità, per abbracciare quelli di 'umanità' (intesa come 'collettività umana', da cui il concetto di *human security*) e 'globalità' (MacLean *et al.* 2006; Tadjbakhsh e Chenoy 2007).

La prospettiva della sicurezza umana ha dunque a che fare principalmente con il problema dei diritti della persona, ri-articolandolo tuttavia al di fuori dell'assettato confine del tradizionale concetto di cittadinanza e riconducendolo a una prospettiva ampia o, come sostengono molti, universale. Tale nuovo concetto di cittadinanza ha per oggetto tanto i diritti di integrità fisica, per la cui salvaguardia a livello mondiale si è sviluppata l'idea di una responsabilità umanitaria transnazionale, che alcuni declinano come "diritto alla protezione" (Glasius e Kaldor 2006), quanto i diritti di benessere socialmente diffuso, traducibili in un'ampissima serie di garanzie, che vanno dalla difesa dai rischi di povertà, alla tutela della salute dalle malattie pandemiche, fino alla salvaguardia della sostenibilità ambientale e alla conseguente mitigazione delle cause e degli effetti del riscaldamento globale e dei disastri naturali.

Detto in altri termini, e in accordo con Newman (2010, 78), l'approccio orizzontale della governance globale della *human security* riarticola il concetto di sicurezza, ancorandolo strettamente a quello di libertà, inteso nella duplice accezione di "libertà dal biso-

gno” (o libertà positiva) e di “libertà dalla paura” (o libertà negativa).

Tali e tante sono le varianti alla nozione di sicurezza umana comparse in letteratura, da poter essere classificate in tre categorie principali, in base al tipo e alla quantità di minacce che un approccio alla sicurezza dovrebbe combattere per migliorare le condizioni esistenziali dell'umanità<sup>5</sup>.

A un estremo si colloca la ‘nozione ampia’ di sicurezza umana, quella che ricomprende all'interno dell'approccio qualsiasi minaccia all'integrità delle persone, ivi compresi il sottosviluppo, la povertà e la deprivazione. Un esempio preclaro di questo accostamento allo studio della sicurezza è offerto dallo *Human Development Report* pubblicato dalle Nazioni Unite, il quale afferma che la sicurezza umana “significa, innanzitutto, salvaguardia da minacce croniche come la fame e la repressione. E, in secondo luogo, significa protezione da sconvolgimenti improvvisi e dolorosi degli schemi di vita quotidiana – sia nelle case, che nei posti di lavoro o nelle comunità” (United Nations Development Programme 1994, 23).

All'estremo opposto possono essere ricondotti quegli studi che concepiscono le minacce alla sicurezza umana in termini ‘limitati’, come sostanziale effetto sulle popolazioni civili dell'uso brutale, disumano e incontrollato della violenza militare, tanto nella guerra tra Stati, quanto nella guerra civile o nella repressione dei conflitti interni, o ancora nelle situazioni di “fallimento dello Stato” (MacFarlane e Foong-Kong 2006; Mack 2004).

In posizione intermedia si situano gli autori che considerano la sicurezza umana come ‘concetto-ombrello’ in cui far ricadere una serie di questioni innovative e atipiche inerenti la sicurezza – come i disastri ambientali; le pandemie virali; l'impiego delle mine anti-uomo, e di altre armi inumane, nelle azioni di guerra; il traffico di organi e di esseri umani, ecc. – con l'obiettivo di stimolare l'attenzione delle autorità e dell'opinione pubblica sulla rilevanza di questi temi per una corretta formulazione dell'agenda politica (Chen *et al.* 2003; Dodds e Pippard 2005; Leen 2004).

Accanto alle tre principali, una quarta categoria, del tutto minoritaria a giudizio di Newman (2010, 80),

si differenzia dalle altre non tanto per la diversa ampiezza delle minacce a cui ricondurre il concetto di sicurezza umana, quanto per il tentativo di analizzare questo stesso concetto alla luce di una prospettiva teorica più robusta e più incline ad accentuare gli aspetti descrittivo-esplicativi della ricerca, piuttosto che quelli normativo-applicativi. All'interno di questa categoria confluiscono, ad esempio, gli studi sulla rilevanza delle caratteristiche di genere per spiegare i diversi aspetti della sicurezza e dell'insicurezza umana (Hoogensen e Rottem 2004; Roberts 2008).

### *Sicurezza e governance locale*

Molte ricerche incentrate sulle politiche di sicurezza nelle democrazie europeo-occidentali hanno mostrato quanto sia rilevante, tanto per le decisioni *sulla* sicurezza, quanto per la gestione *della* sicurezza, lo studio della dimensione urbana<sup>6</sup>. È in ambito urbano che sono state progettate e sperimentate nuove forme di governance locale, laddove i *policy maker* hanno ritenuto che la sicurezza, per essere prodotta dalle autorità e goduta dagli individui in base ai criteri di efficacia, legittimità, eguaglianza e libertà propri delle ‘democrazie di qualità’, necessiti di un sistema decisionale e di implementazione di tipo relazionale, reticolare e orizzontale. Sarebbero queste caratteristiche della governance locale della sicurezza, in ultima analisi, a generare ‘buone’ politiche pubbliche, capaci di integrare entro un complesso intreccio partecipativo centro e periferia, pubblico e privato, *policy maker* e *policy taker*, interessi specifici e interessi diffusi.

Senza entrare nelle controverse questioni che sottendono l'uso del concetto di governance in chiave empirica, vale qui soprattutto sottolineare l'argomentazione che, sotto il profilo descrittivo, conduce a identificare uno dei principali significati di governance democratica con quello che sottolinea gli aspetti negoziali del concetto, e che, prescrittivamente, intende tale modello di governance negoziale come un modello di *buona* democrazia (Penati e Boario 2007).

Il nesso logico su cui si impenna il ragionamento collega la variabile dipendente (una democrazia che produce decisioni efficaci e alti livelli di legittimità isti-

<sup>5</sup> Seguiamo, in questa classificazione, i criteri proposti da Newman (2010).

<sup>6</sup> Per una rassegna, si veda Selmini (2004); per un'analisi concettuale e teorica degli studi politologici incentrati sulla sicurezza urbana, si veda Tebaldi (2016b).

tuzionale) alle modalità partecipative in grado di far convergere attorno alla risoluzione dei singoli problemi di policy l'insieme reticolare dei soggetti che condividono una duplice consapevolezza: quella di dover interagire con altri per decidere, in regime di interdipendenza reciproca; quella di dover negoziare con costoro per conseguire una ragione di scambio ritenuta vantaggiosa da tutti i partecipanti. L'ipotesi, ben applicabile alle politiche di sicurezza (Pizzimenti e Vannucci 2005), parte dunque da considerazioni circa la razionalità di attori che, a livello micro, scontano da un lato l'improbabilità di dar vita a soluzioni efficaci e/o accettabili mediante logiche impositive verticali di tipo comando-obbedienza, date le crescenti difficoltà dello Stato ad esercitare il ruolo di unico soggetto regolatore e produttore delle prestazioni di sicurezza; e, dall'altro lato, reputano altrettanto inefficace e inaccettabile la scelta di affidare delicate questioni di protezione sociale ai soli meccanismi del mercato (Börzel 1998).

Accanto e parallelamente a ciò, tendono anche a trasformarsi il ruolo e le logiche d'azione delle istituzioni di governo: dal criterio dell'*enforcement*, basato sul coordinamento verticale, si passa a quello del *bargaining*, la cui impostazione si fonda sulle virtù del coordinamento orizzontale. In questo senso le amministrazioni di governo, sia centrali che locali, incardinate nella governance della sicurezza urbana possono essere intese come strutture di armonizzazione dei processi decisionali, capaci di introdurre vincoli procedurali di tipo negoziale e di incardinare i risultati raggiunti (compromessi, arbitrati, intese, ecc.) in impegni di natura contrattuale o in accordi sottoscritti in regime pattizio (Calaresu 2012, 2013, 2017; Calaresu e Tebaldi 2015; Edwards *et al.* 2017).

In nome di questi principi, a partire dagli anni Novanta, in gran parte delle democrazie occidentali, si diffondono schemi di governance di tipo pattizio e contrattuale che ridefiniscono sostanzialmente forme e procedure della sicurezza urbana, al punto da delegare ai poteri locali importanti funzioni di controllo e prevenzione della criminalità (Selmini 2005; Calaresu 2017).

## 5. I problemi della 'concettualizzazione orizzontale'

Nel contesto della 'concettualizzazione orizzontale', gli autori ascrivibili alla corrente culturale della sicurezza umana condividono un forte orientamento normati-

vo, che li guida verso l'applicazione pratica dei principi della governance globale su cui questo nuovo approccio alla sicurezza trova fondamento. Ciò significa che l'approccio della *human security* è primariamente indirizzato alla progettazione e realizzazione concreta di politiche pubbliche, piuttosto che alla spiegazione fenomenologica della sicurezza, e all'approfondimento delle sue basi epistemologiche e teoriche.

Tutto questo si traduce in una prevalente attenzione verso le modalità operative attraverso cui realizzare modelli applicativi di sicurezza umana, alla quale si associa, specularmente, un minore interesse verso l'affinamento degli strumenti teorici e concettuali mediante i quali condurre indagini empiriche con finalità esplicative. Ne risulta una letteratura variegata, che testimonia una certa ricchezza di interventi in sede di *advocacy* per questo o quel progetto di policy messo in agenda, deciso o implementato da agenzie statali o sovrastatali, all'interno di un settore di studi che appare, nel complesso, concettualmente frammentato e teoricamente poco consistente.

Quanto alla letteratura sulle politiche di sicurezza urbana imperniata sul concetto di governance locale, resta ancora inesplorato dalla ricerca empirica, tranne poche eccezioni (Calaresu e Triventi 2019), quale e quanta influenza possano esercitare gli strumenti patteggiati nel migliorare la condizione di sicurezza (sia 'oggettiva' che 'avvertita') senza nel contempo depotenziare le effettive capacità decisionali di contrasto della criminalità. Non è stato ancora chiarito, da chi affronta il tema delle politiche di sicurezza abbracciando la dimensione orizzontale della governance, se le democrazie si stanno dirigendo verso un epocale mutamento qualitativo in termini di maggiore efficienza ed equità, o si stanno inoltrando piuttosto lungo un sentiero incerto, con il progressivo indebolimento delle istituzioni del governo centrale e dei raccordi con le strutture dello Stato, l'avvento di nuove forme di conflitto centro-periferia, l'ascesa di meccanismi istituzionalizzati che, sotto mentite spoglie, rendono pervasivo, iniquo e intollerabile il controllo sociale.

Ciò che sembra emergere da chi ha studiato empiricamente il problema, è il fatto che le libertà e l'uguaglianza partecipativa, qualora risulti in pericolo il bene primario della sicurezza, possono essere ricondotte a principi territoriali più angusti del concetto di cittadinanza statale (l'area metropolitana o la città, piuttosto che il quartiere, o la singola via di residenza), sen-

za che, tuttavia, si riesca a dar voce agli interessi di tutti (o quantomeno dei 'molti'): gli esclusi, anzi, possono essere oltremodo penalizzati proprio dalla partecipazione dei pochi che dispongono dei nuovi canali partecipativi (Calaresu e Tebaldi 2015). Parlare di decentramento, in questo senso, non deve trarre in inganno. L'appartenenza territoriale, anche se rimodellata dal basso, può incatenare la partecipazione e renderla diseguale; ciò tende ad acuirsi ulteriormente quando il criterio dell'appartenenza territoriale si fonde con altri caratteri ascrivibili di tipo culturale (etnici, religiosi, linguistici, ecc.) sollevando ragionevoli dubbi circa la qualità democratica di quelle collettività che, avvertita in pericolo la propria sicurezza, non esitano a svilire e delegittimare la partecipazione di minoranze ritenute antagoniste.

## 6. Le politiche di sicurezza tra government e governance: 'l'ombra della gerarchia'

Le "concettualizzazioni verticali" di derivazione hobbesiana analizzano le politiche di sicurezza in democrazia come prodotto dell'integrazione tra istituzioni di governo e organi dello Stato. Esse lasciano tuttavia aperta e sostanzialmente irrisolta la questione cruciale delle soglie fisiologiche e patologiche che demarcano la relazione inversa tra sicurezza e libertà.

Le 'concettualizzazioni orizzontali' di matrice lockiana esaminano le politiche democratiche di sicurezza come prodotto di sistemi di governance. Esse tendono tuttavia ad allargare la relazione teorica tra il concetto di sicurezza e quello di libertà oltre misura, fino a renderla o empiricamente inservibile (è il caso dell'approccio della sicurezza umana e della governance globale), oppure limitata e intrinsecamente debole (è il caso dei modelli di governance locale).

Una prospettiva intermedia, una sorta di terreno di incontro tra due accostamenti apparentemente lontani, si potrebbe avvalere di una diversa impostazione teorica introdotta dalle seguenti domande di ricerca: "quanto è rilevante l'ombra della gerarchia per garantire l'efficacia del *policy-making* e buoni risultati delle politiche pubbliche nei sistemi di governance settoriale? Qual è il collegamento tra *government* e

*governance* [...] in grado di assicurare un alto livello di rendimento delle politiche pubbliche?" (Héritier e Lehmkuhl 2008, 3).

Il programma di ricerca aperto da tali quesiti si taglia bene, a nostro avviso, alle politiche di sicurezza. Esso, infatti, assume che i sistemi di governance, in democrazia, possono produrre 'buone' politiche pubbliche a patto che la loro struttura sia costruita, in certa misura, sotto l'ombra della gerarchia'. Questa metafora rappresenta l'insieme delle risorse istituzionali (regole, ruoli di autorità, strumenti di coordinamento organizzativo e inter-organizzativo, legittimità) tipicamente fornite dagli attori di governo (Grote 2012). Ciò vale per qualsiasi sistema di governance, anche quelli che prevedono il coinvolgimento di attori che non appartengono alla sfera di governo. Come infatti affermano Börzel e Risse (2010, 116) "la letteratura [politologica] tende a trascurare il fatto che le modalità di coordinamento non gerarchiche, come i sistemi negoziali e i regimi concorrenziali, sono spesso incorporati all'interno di strutture gerarchiche".

A maggior ragione, seguendo questa prospettiva di ricerca e data la loro intrinseca vocazione gerarchica, i sistemi di governance delle politiche di sicurezza risulterebbero capaci di fornire incentivi di cooperazione tra i membri, rendendo così più probabile la decisione e l'implementazione di politiche di buona qualità, quando l'ombra della gerarchia si concretizzasse in *policy network* adeguatamente istituzionalizzati, a qualunque livello territoriale essi operino. Questione decisiva per la produzione di buone politiche della sicurezza diverrebbe allora il grado di istituzionalizzazione dei sistemi di governance. Ne consegue un abbozzo di ipotesi secondo la quale l'istituzionalizzazione bilanciata del sistema di governance (variabile indipendente) sarebbe la chiave esplicativa che consentirebbe, a parità di altre condizioni, di accrescere la qualità delle politiche pubbliche della sicurezza (variabile dipendente). Sotto l'ombra della gerarchia si potrebbe così trovare una risposta democraticamente accettabile al problema di raggiungere il difficile equilibrio tra sicurezza e libertà in democrazia.

## Bibliografia

- Albert M., Jacobson D., Lapid Y. (eds.) (2001), *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, Minnesota University Press
- Barbagli M., Gatti U. (2005), *Prevenire la criminalità*, Bologna, il Mulino
- Barberis M. (2017), *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, il Mulino
- Becker G.S. (1968), Crime and Punishment. An Economic Approach, *Journal of Political Economy*, 76, n.2, pp.169-217
- Börzel T. (1998), Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea, *Stato e Mercato*, 18, n.3, pp.389-432
- Börzel T., Risse T. (2010), Governance without a state. Can it work?, *Regulation & Governance*, 4, n.2, pp.113-134
- Bueno de Mesquita B., Downs G.W., Smith A., Cherif F.M. (2005), Thinking Inside the Box: A Closer Look at Democracy and Human Rights, *International Studies Quarterly*, 49, n.3, pp.439-457
- Burgess P.J., Owen T. (2004), Special Section: what is "Human Security"?, *Security Dialogue*, 35, n.3, pp.345-387
- Calaresu M. (2017), *Security Pacts: The Italian Experience*, The Hague, Eleven International Publishing
- Calaresu M. (2013), *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009)*, Milano, Franco Angeli
- Calaresu M. (2012), La politica di sicurezza urbana in Italia. L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 7, n.3, pp.387-418
- Calaresu M., Tebaldi M. (2015), Local security policy and the protection of territory: an analysis of the Italian experience (2007-2009), *City, Territory and Architecture*, 2, n.1, pp.1-18
- Calaresu M., Triventi M. (2019), Governing by contract as a way to reduce crime? An impact evaluation of the large-scale policy of security pacts, *Policy Sciences*, 52, pp.255-279
- Campbell D. (1998), *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester, Manchester University Press
- Chen L., Leaning J., Narasimhan V. (eds.) (2003), *Global Health Challenges for Human Security*, Cambridge, Harvard University Press
- Davenport C. (2007), State Repression and Political Order, *Annual Review of Political Science*, 10, pp.1-23
- Davenport C. (2004), The promise of democratic pacification: an empirical assessment, *International Studies Quarterly*, 48, n.3, pp.539-60
- Davenport C. (1997), From ballots to bullets: an empirical assessment of how national elections influence state uses of political repression, *Electoral Studies*, 16, n.4, pp.517-40
- Davenport C., Armstrong D.A. (2004), Democracy and the Violation of Human Rights. A Statistical Analysis from 1976-1996, *American Journal of Political Science*, 48, n.3, pp.538-554
- Davis D.W., Silver B.D. (2004), Civil liberties vs. Security. Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America, *American Journal of Political Science*, 48, n.1, pp.28-46
- Dillon M. (1996), *Politics of Security. Towards a Political Philosophy of Continental Thought*, London-New York, Routledge
- Dodds F., Pippard T. (2005), *Human and Environmental Security. An Agenda for Change*, London, Earthscan
- Dye T.R. (1992), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Edwards A., Devroe E., Ponsaers P. (eds.) (2017), *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Regions*, London, Routledge
- Ehrlich I. (1975), The Deterrent Effect of Capital Punishment. A Question of Life or Death, *American Economic Review*, 65, n.3, pp.397-414
- Erickson M.L., Gibbs J.P. (1973), The Deterrence Question. Some Alternative Methods of Analysis, *Social Science Quarterly*, 54, n.3, pp.534-551
- Garcia B.E., Geva N. (2016), Security Versus Liberty in the Context of Counterterrorism. An Experimental Approach, *Terrorism and Political Violence*, 28, n.1, pp.30-48
- Glasius M., Kaldor M. (2006), *A Human Security Doctrine for Europe. Project, Principles, Practicalities*, London, Routledge
- Grayson K. (2001), *Re-evaluating Public Goods. Human Security in the Global Era*, Roberts Working Papers, Toronto, Roberts
- Grote J.R. (2012), *Participatory governance reloaded – the horizontalist expectation*, in Hegner B., Haus M., Terizakis G. (eds.), *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp.75-97
- Hancock L. (2001), *Community, Crime and Disorder. Safety and Regeneration in Urban Neighbourhoods*, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Héritier A., Lehmkuhl D. (2008), Introduction. The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance, *Journal of Public Policy*, 28, n.1, pp.1-17
- Hoogensen G., Rottem S.V. (2004), Gender Identity and the Subject of Security, *Security Dialogue*, 35, n.2, pp.155-171
- Kaldor M. (2007), *Human Security: Reflections on Globalization and Intervention*, London, Polity Press
- King G., Murray C.J.L. (2001), Rethinking Human Security, *Political Science Quarterly*, 116, n.4, pp.585-610
- Kirchner E.J., Sperling J. (eds.) (2007), *Global Security Governance. Competing Perceptions of Security in the 21st Century*, London-New York, Routledge
- Leen M. (2004), *The European Union, HIV/AIDS and Human Security*, Dublin, Dochas
- Locke J. (a cura di Casalini B.) (2007), *Due trattati sul governo*, Pisa, Pisa University Press

- MacFarlane N.S., Foong-Kong Y. (2006), *Human Security and the U: A Critical History*, Bloomington, Indiana University Press
- Mack A. (2004), A Signifier of Shared Values, *Security Dialogue*, 35, n.3, pp.366-367
- MacLean S.J., Black D.R., Shaw T.M. (eds.) (2006), *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralism*, Aldershot and Burlington, Ashgate
- Matthews R., Pitts J. (eds.) (2001), *Crime, Disorder and Community Safety*, New York, Routledge
- Moore W.H. (1998), Repression and Dissent: Substitution, Context and Timing, *American Journal of Political Science*, 45, n.3, pp.851-873
- Neocleous M. (2008), *Critique of Security*, Edinburgh, Edinburgh University Press
- Nettl J.P. (1968), The State as a Conceptual Variable, *World Politics*, 20, n.4, pp.559-592
- Newman E. (2010), Critical Human Security Studies, *Review of International Studies*, 36, n.1, pp.77-94
- Owen T. (2004), Human Security – Conflict, Critique and Consensus. Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition, *Security Dialogue*, 35, n.3, pp.373-387
- Penati C., Boario M. (2007), Definizione delle modalità e degli strumenti di governance territoriale, in Penati C., Buttari C. (a cura di), *Governare con il territorio*, Roma, Formez, pp.199-232
- Pizzimenti E., Vannucci A. (2005), Il concetto di sicurezza e le politiche per la sicurezza, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.4, pp.51-76
- Poggi G. (1990), *The State: Its nature, Development, and Prospects*, Palo Alto, Stanford University Press; trad. it. (1992), *Lo Stato*, Bologna, il Mulino
- Powell G.B. (2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press
- Ragionieri R. (2008), *Pace e guerre nelle relazioni internazionali*, Roma, Carocci
- Roberts D. (2008), *Human Insecurity. Global Structures of Violence*, London, Zed Books
- Rupp T. (2008), *Meta Analysis of Crime and Deterrence. A Comprehensive Review of the Literature*, Norderstedt, Books on Demand
- Selmini R. (2004) (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, il Mulino
- Selmini R. (2005), Le politiche di sicurezza urbana in Europa, in Braccesi C., Selmini R. (a cura di), *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, pp.15-24
- Sola G. (2005), *I paradigmi della scienza politica*, Bologna, il Mulino
- Stoppino M. (1982), *Potere e teoria politica*, Genova, ECI
- Tadjbakhsh S., Chenoy A.M. (2007), *Human Security: Concepts and Implications*, London-New York, Routledge
- Tebaldi M. (2018), Sulla relazione sicurezza-libertà nei regimi democratici. Analisi teorica e ipotesi di ricerca, *Quaderni di Scienza politica*, 25, n.2, pp.217-248
- Tebaldi M. (2016a), Sicurezza e democrazia. Concetti e teorie per l'analisi comparata, in Tebaldi M. (a cura di), *Sicurezza, libertà e democrazia. Analisi comparata di sei paesi europei*, Bologna, il Mulino, pp.17-65
- Tebaldi M. (2016b), Security, City and Democracy, *City, Territory and Architecture*, 3, n.17, pp.1-9
- United Nations Development Programme (1994), *Human Development Report 1994*, New York, Oxford University Press
- Wæver O. (1995), Securitization and Desecuritization, in Lipschutz R.D. (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, pp. 46-86
- Walker R.B.J. (1997), The Subject of Security, in Krause K., Williams M.C. (eds.), *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp.61-82
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr; trad. it. (1995), *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità
- Weldes J. (ed.) (1999), *Cultures of Insecurity. States, Communities, and the Production of Danger*, Minneapolis, Minnesota University Press
- Wilson J.Q. (1983), *Crime and Public Policy*, New Brunswick, N.J., Transaction Books
- Wilson J.Q. (1975), *Thinking About Crime*, New York, Basic Books
- Zedner L. (2009), *Security: Key Ideas in Criminology Series*, London-New York, Routledge
- Zwerman G., Steinhoff P. (2005), When Activists Ask for Trouble. State-Dissident Interactions and the New Left Cycle of Resistance in the United States and Japan, in Davenport C., Johnston H., Mueller C. (eds.), *Repression and Mobilization*, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp.85-107

## Mauro Tebaldi

tebaldi@uniss.it

Insegna Scienza politica e Analisi e valutazione delle politiche pubbliche presso l'Università degli Studi di Sassari. I suoi interessi di ricerca sono prevalentemente orientati allo studio delle istituzioni di governo, delle politiche pubbliche e della qualità democratica. Tra i contributi più recenti in tema di politiche di sicurezza ha curato il volume *Sicurezza, libertà e democrazia. Analisi comparata di sei paesi europei* (il Mulino 2016).

# Percezioni di insicurezza e bisogno di protezione

## Un'esplorazione della domanda sociale

Antonello Scialdone

Inapp

Giovannina A. Giuliano

Inapp

Negli ultimi anni i temi dell'insicurezza e della 'fear of crime' sono divenuti centrali per le riflessioni di analisti e policy-maker. Per approssimarsi a una rappresentazione realistica della domanda di interventi istituzionali, l'analisi degli orientamenti della popolazione risulta essenziale al fine di capire i fattori determinanti e i profili peculiari che agiscono sulle preoccupazioni dei cittadini. L'esercizio qui presentato elabora dati EQLS-Eurofound per illustrare le connessioni tra senso di insicurezza e dimensioni di vita territorialmente contestualizzate. Per alcuni segmenti vulnerabili di popolazione appare cruciale la percezione di quartieri urbani disagiati, che può essere contrastata con l'offerta di interventi sociali orientati alla comunità.

*In recent years, insecurity issues and the 'fear of crime' have become central concerns among analysts and policy-makers. In order to get under the skin of demands for institutional intervention, it is essential to document and analyse the determining factors and particular profiles behind people's preoccupations. This article analyses EQLS-Eurofound data to illustrate the connections between the sense of insecurity and territorially contextualised dimensions of life. For some vulnerable segments of society the perception of disadvantaged urban neighborhoods appears crucial, which may be contrasted by social interventions aimed at the community.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-4

### Citazione

Scialdone A., Giuliano G.A. (2020), Percezioni di insicurezza e bisogno di protezione. Un'esplorazione della domanda sociale, *Sinapsi*, X, n.2, pp.43-56

### Parole chiave

Qualità della vita  
Sicurezza  
Ambiente sociale

### Key words

Quality of life  
Safety  
Social environment

## 1. Dietro le paure

La maturazione di un approccio integrato alle questioni della sicurezza, oltre che dalla rilevanza politica acquisita del tema ad ogni livello territoriale di governo, deriva dal riconoscimento del suo carattere multidimensionale. Fenomeni sociali ed economici che vengono descritti come generatori di mutamenti continui

e percepiti come oggetti di fronteggiamenti problematici, sommati al crescente isolamento a cui gli individui vanno incontro, inducono un aumento della diffusione della paura e dell'insicurezza, che su scala internazionale risulta essere assai più estesa di quanto non apparisse negli ultimi decenni del secolo scorso (Robert e Pottier 2006, 59; Ditton *et al.* 1999). La mancan-

L'articolo è frutto di un lavoro comune: per le attribuzioni del caso, vanno ascritti ad A. Scialdone i paragrafi 1 e 4 e a G.A. Giuliano i paragrafi 2 e 3.

za di risposte efficaci da parte delle istituzioni rischia a sua volta di portare a un inasprimento dei conflitti sociali e ad accrescere il livello di preoccupazione di singoli e comunità, anche in ragione di una asserita autoevidenza dell'insicurezza nel dibattito politico e mediatico che strumentalmente inquina la possibilità di corrette rappresentazioni del tema (Maneri 2011). Pare per questi motivi essenziale non trascurare l'analisi sugli orientamenti della popolazione per approssimarsi a una realistica messa in evidenza delle aspettative e della domanda (potenziale o relativamente implicita) di interventi e di politiche istituzionali.

Non casualmente negli ultimi anni sono divenute centrali per le riflessioni di analisti e policy-maker le questioni della vulnerabilità e della *'fear of crime'* (di seguito FOC), e una cospicua serie di studi scientifici sostenuti da approcci multidisciplinari documenta le articolate relazioni tra fattori di rischio, minacce percepite e livelli soggettivi/oggettivi di benessere. Per provare a sintetizzare gli aspetti più significativi connessi alla dimensione di insicurezza: si tratta di una percezione solo relativamente condizionata dall'effettiva insorgenza di episodi di criminalità<sup>1</sup> ma piuttosto connessa all'*atomization* del senso di comunità e solidarietà (Hawdon *et al.* 2014); vi incidono anche ansie riferite in modo aspecifico ai cambiamenti nella società e al declino di principi di moralità e autorità (Jackson e Gray 2010); concorrono alla paura della vittimizzazione diversi fattori emotivi, cognitivi e comportamentali<sup>2</sup>, che secondo recenti analisi criminolo-

giche (Gray *et al.* 2019) possono addirittura farsi risalire ad atteggiamenti profondi consolidati negli anni della formazione all'adulthood di coorti distinte di popolazione<sup>3</sup>; le caratteristiche di contesto poi influenzano di certo i modi in cui le persone interpretano situazioni di rischio apparente, poiché un ambiente degradato e/o vissuto come abbandonato non favorisce la diffusione di una fiducia generalizzata, mentre per converso la sensazione di contenimento dei pericoli viene agevolata dall'integrazione con il vicinato (Kleinhans e Bolt 2013; Ross e Jang 2000; Rountree e Land 1996).

In termini altrettanto sintetici, converrà ricordare pure che le forme di preoccupazione che derivano in esito a queste percezioni possono avere tratti disfunzionali e controproducenti, oppure caratteristiche adattive orientate al problem-solving, e in quest'ultimo caso si genereranno routine vigili e comportamenti utili anche alla collettività (Gray *et al.* 2011). Infine, in sede di ricerche comparative sembra ormai acclarato l'effetto negativo di FOC sul benessere soggettivo, effetto che invero è più consistente in aree depresse e territori meno sviluppati (Alfaro-Beracochea *et al.* 2018).

Spesso gli studi sulla materia in oggetto si sostanziano in disamine in profondità di casi nazionali<sup>4</sup> se non proprio di ambiti territoriali circoscritti<sup>5</sup>. Meno frequenti – ma non meno significative – sono le analisi che consentono tentativi di comparazione tra popolazioni di Paesi diversi<sup>6</sup> e che muovono da dataset internazionali alimentati da indagini ricorrenti. Tali

1 Nelle evidenze empiriche sul tema è notoria la maggior diffusione di atteggiamenti di paura in gruppi che comparativamente non sono quelli a più alto rischio di vittimizzazione: è il caso ('paradoxical' secondo Krulichova 2018, 27) delle donne, che introiettano l'idea di una maggior vulnerabilità legata al genere, anche se i dati sui reati vedono più spesso colpite le popolazioni maschili.

2 FOC è ritenuto "a multifaceted concept" (Gabriel e Greve 2003, 602) che nel corso del tempo ha generato "a litany of definitions" (Henson e Reys 2015, 91).

3 In questa prospettiva il sentimento di maggior fragilità e paura delle persone anziane, spesso documentato negli studi sul tema (un esempio in Kimber *et al.* 2018), assumerebbe un significato peculiare: elementi di socializzazione e valori relazionali radicati da tempo nelle generazioni in questione appaiono troppo distanti da quelli correnti.

4 Analisi scientifiche sul senso di insicurezza nel territorio italiano sono finora pervenute a risultati non conclusivi e parzialmente disomogenei: mentre per Caneppele (2010) l'ipotesi della vittimizzazione non tiene poiché appare insufficiente la correlazione tra livelli di criminalità di un'area e diffusione della sensazione di paura, Triventi (2008) argomenta in direzione parzialmente opposta, particolarmente per ciò che concerne l'insicurezza nel camminare da soli nel proprio quartiere e l'incidenza di pregressi scippi ed aggressioni. Valente e Valera Pertegas (2018) invece enfatizzano soprattutto la rilevanza del contesto ambientale e dei fattori di disordine/inciviltà.

5 Il recente testo di Valente e Crescenzi Lanna (2019) si distingue per un originale sforzo di messa a confronto tra i casi di quattro grandi città europee che hanno in buona parte visto fallire progetti di riqualificazione urbana.

6 Fa riferimento a risposte di undici nazioni europee un lavoro appena pubblicato che, tra le altre cose, segnala più alti livelli di ansia e insicurezza tra le giovani generazioni rispetto agli anziani (Reid *et al.* 2020, 13).

studi permettono di cogliere elementi di sicuro interesse: partendo ad esempio dagli orientamenti rilevati in vari round di ESS-European Social Survey, si è apprezzata la presenza di elevati livelli di preoccupazione nei Paesi del Sud e dell'Est Europa, a differenza dell'atteggiamento delle popolazioni scandinave (Jackson e Kuha 2014); si è messa in evidenza un'ampia diffusione di FOC in nazioni caratterizzate da forti disuguaglianze economiche e fenomeni di deprivazione materiale<sup>7</sup>; inoltre, confermando di recente la più evidente concentrazione dell'insicurezza nelle aree continentali del Sud e dell'Est, Buil-Gil *et al.* (2019) hanno individuato importanti correlazioni con la diffusione delle condizioni di disoccupazione. Del pari, rilevando scarse quote di FOC in nazioni che vantano solidi investimenti in protezione sociale, altri autori hanno associato alla promozione di prestazioni di welfare una reale efficacia nel contenere e contrastare il rischio di insicurezza diffusa (Visser *et al.* 2013), suggerendo altresì di privilegiare misure di prevenzione/attivazione rispetto a trasferimenti compensativi (Hummelshheim *et al.* 2011). Muovendo infine dall'analisi di una fonte diversa da ESS, cioè da dati Eurobarometro, un considerevole testo di tre psicologi sociali italiani (Vieno, Roccato & Russo 2013) insiste analogamente sulla correlazione tra FOC e insicurezza economica e conclude sull'utilità di processi redistributivi e interventi di assistenza sociale.

Proprio una fonte di quest'ultimo tipo (finora mediamente poco considerata da studiosi italiani) è oggetto dell'approfondimento che qui si propone, incentrato sull'analisi di quanto EQLS-European Quality of

Life Survey, indagine realizzata da Eurofound, riporta intorno alla percezione dell'insicurezza. A dimensioni peculiari della sicurezza e della protezione sono riferiti alcuni quesiti previsti nell'ambito dell'Indagine Eurofound: utilizzando campioni rappresentativi della popolazione europea<sup>8</sup> viene nello specifico richiesto quanto i cittadini di ogni Paese si sentono sicuri nella propria abitazione e nel luogo in cui vivono. Analizzando i dati di questa rilevazione ci si propone di approfondire il senso di preoccupazione e gli impatti sul livello di soddisfazione per le proprie condizioni di vita e più in generale sull'ambiente circostante. Si considereranno inoltre anche fattori relativi ad altri profili, verificando il senso di apertura verso altri gruppi e richiamando la qualità dei servizi disponibili sul territorio e il livello di fiducia verso le istituzioni: infatti il dataset in questione contiene diversi riferimenti ad item di indubbia pertinenza per la efficace progettazione di politiche pubbliche<sup>9</sup>. Per quanto sopra si ritiene che l'analisi proposta possa rappresentare un utile complemento delle suggestioni emerse dalla letteratura sul caso italiano, tratteggiando un contributo originale a partire da evidenze non usualmente prese in esame.

## 2. Qualità della vita e percezione di insicurezza dei cittadini: i dati EQLS

L'indagine EQLS di Eurofound focalizza oramai da molti anni l'attenzione su aspetti che riguardano sia la qualità della vita dei cittadini europei, sia punti di vista e aspettative che riguardano la qualità dei servizi e della società in cui si vive<sup>10</sup>. L'indagine presenta

7 Cfr. rispettivamente Vauclair e Bratanova 2017 e Kujala *et al.* 2018.

8 L'indagine è basata su un campione statistico significativo che nell'ultima *wave* ha interessato la popolazione adulta (da 18 anni in su) di 33 Paesi della comunità europea, cioè a dire i 28 Paesi dell'UE e 5 Paesi candidati (Albania, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia). Si tratta di interviste individuali condotte presso l'abitazione delle persone con modalità CAPI-Computer Assisted Personal Interviewing. Il metodo di campionamento utilizzato è di tipo stratificato a più livelli (multi-stage sample design) e per la selezione degli strati si è tenuto conto di due variabili: la regione geo-amministrativa e il grado di urbanizzazione rurale/urbano. Nello specifico per quanto riguarda l'Italia, su richiesta di Inapp è stato effettuato un sovracampionamento richiamandosi al livello LAU2: le unità amministrative locali di riferimento sono le macro-aree definite su 5 livelli (Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud e Isole). L'indagine che qui si presenta è stata svolta tra il 2016 e il 2017. È appena il caso di aggiungere che, per limiti strutturali, dati e commenti che seguono non possono tener conto dell'impatto della pandemia in corso, la quale plausibilmente avrà modificato in senso forte molte percezioni e rappresentazioni di sicurezza.

9 Ad es. qualità del quartiere e partecipazione alla comunità; standard di vita e accesso ai servizi; tensioni sociali e fiducia verso le istituzioni; aspettative su protezione e sostegni contro i rischi.

10 La qualità della vita è un concetto ampio che copre diverse dimensioni: in EQLS si verificano sia fattori oggettivi (come salute, stato lavorativo e condizioni di vita) che valutazioni soggettive. L'indagine muove da un'ottica multidimensionale

una serie di peculiarità che la rendono di estremo interesse per il policy maker nazionale a partire dalla sua caratterizzazione di panel europeo che permette una comparazione ampia con i diversi Paesi afferenti all'indagine; tale caratteristica, associata alla ripetibilità nel tempo, consente di cogliere cambiamenti significativi della società europea su un arco temporale medio lungo<sup>11</sup>.

Il questionario dell'indagine EQLS ha dedicato nella sua ultima edizione alcune domande strettamente connesse alla percezione della condizione di insicurezza: per una presentazione generale dei risultati, che includono varie accezioni di sicurezza (personale, abitativa, occupazionale ecc.), è stata realizzata una prima lettura di insieme (Eurofound 2018) che enfatizza la dimensione della resilienza. In particolare, due domande vanno nello specifico chiedendo ai cittadini di ogni Paese quanto si sentano sicuri nella propria abitazione e nel luogo in cui vivono. Le due domande di partenza su cui incentriamo l'attenzione sono la D55a e la D55b del questionario<sup>12</sup>: la prima è relativa alla percezione di sicurezza nel camminare nella propria zona da soli quando è buio, la seconda è sulla percezione di sicurezza che si ha nello stare da soli in casa di notte<sup>13</sup>. In generale il 14% circa dei cittadini europei non si sente al sicuro quando cammina per strada di sera nella propria zona, mentre rispetto alla propria casa tale quota scende al 6,8%. La tabella 1, che riporta i valori dei cittadini residenti negli attuali 27 Stati Membri EU e nel Regno Unito, mostra come vari da Paese a Paese la percezione di insicurezza nel cir-

condario in cui si abita o all'interno della propria abitazione.

In Europa vi sono cittadini che si sentono totalmente al sicuro quando camminano nella propria zona di sera con percentuali (*d'accordo* e *assolutamente d'accordo*) che superano il 90%, ma vi sono Paesi in cui questa percentuale è decisamente più bassa e supera di poco il 50%, evidenziando una percezione di perplessità e di insicurezza. In Spagna, Finlandia, Danimarca ci si sente più al sicuro nel proprio quartiere (sono quelli che rispondono con percentuali più alte, intorno al 90%), mentre in Repubblica Ceca, Bulgaria e Grecia con risposte intorno al 50% si rilevano le percentuali più basse. L'Italia ha valori poco più alti del 60%, posizionandosi in questo caso tra i Paesi con incidenze basse e inferiori alla media europea di oltre dieci punti per ciò che riguarda l'affidabilità del proprio ambiente di riferimento.

Per quanto invece concerne la percezione di sentirsi sicuri da soli in casa di notte, le risposte dei cittadini EU sono più positive e sono sempre superiori ai due terzi degli intervistati. Ancora una volta in Svezia e Finlandia i valori più alti, a seguire Danimarca, Paesi Bassi, Lussemburgo: superano tutti ampiamente il 90%. L'Italia, insieme a Bulgaria e Grecia, è invece tra i Paesi che esprimono una percezione di sicurezza meno favorevole seppure comunque solida, con un'opinione positiva del 68% (a fronte dell'84% della media EU).

Se si guarda il risvolto della medaglia, il ranking dei valori costruito sulla percezione di insicurezza dei Paesi EU evidenzia che ai primi posti della graduatoria

---

in cui non ci si ferma a misurare le sole disuguaglianze nel reddito ma si analizzano e confrontano anche quelle relative a dimensioni specifiche di vita e alla partecipazione. I risultati dell'indagine danno informazioni che si riferiscono a tre ambiti principali:

- qualità dei servizi pubblici: servizi sanitari, il sistema educativo, i trasporti pubblici, i servizi per la tutela e la cura dei bambini, servizi di assistenza a lungo termine, alloggi popolari/edilizia pubblica, sistema pensionistico statale;
- qualità della vita: benessere soggettivo, ottimismo, salute, livello di vita e aspetti della privazione, equilibrio tra vita professionale e privata;
- qualità della società: insicurezza sociale, percezione di esclusione sociale e tensioni sociali, fiducia nelle persone e nelle istituzioni, partecipazione e impegno della comunità e coinvolgimento nella formazione/nell'apprendimento permanente.

11 Per questioni di spazio, in queste pagine ci si concentra solo sulla rilevazione più recente e si riserva il confronto con altri Paesi solo ad aspetti limitati.

12 Cfr. <https://bit.ly/33p96x7>.

13 I due quesiti, tipicamente utilizzati nella letteratura sulla FOC, contemplan modalità di risposta su scala e chiedono quanto si ritiene di essere *d'accordo* con la richiesta del senso di sicurezza che si ha (*assolutamente d'accordo, d'accordo, né d'accordo o in disaccordo, in disaccordo, del tutto in disaccordo, rifiuta, non sa*): per una lettura più immediata qui viene proposto un aggregato degli estremi (sicurezza percepita, neutro, insicurezza percepita).

**Tabella 1**  
**Percezione di sicurezza/insicurezza nel proprio ambiente e a casa propria per i Paesi EU**

Paesi EU	Nel proprio quartiere				Nella propria casa			
	Sicurezza percepita %	Neutro %	Insicurezza percepita %	Ranking	Sicurezza percepita %	Neutro %	Insicurezza percepita %	Ranking
Austria	75,1	11,6	13,3	14	85,4	6,9	7,7	10
Belgio	74,0	13,2	12,9	16	87,3	6,5	6,1	13
Bulgaria	56,2	19,2	24,5	3	73,0	13,8	13,2	2
Cipro	73,9	9,6	16,4	10	81,9	7,0	11,1	5
Croazia	75,9	16,2	7,9	25	79,4	15,0	5,6	17
Danimarca	87,3	6,4	6,3	26	93,8	1,6	4,6	23
Estonia	75,3	10,5	14,2	12	90,2	4,3	5,5	18
Finlandia	89,3	5,4	5,3	28	95,4	2,4	2,2	28
Francia	77,5	10,6	11,9	17	87,1	7,7	5,2	20
Germania	65,8	17,2	17,1	7	81,5	11,4	7,1	12
Grecia	58,1	16,6	25,3	1	67,1	14,7	18,2	1
Irlanda	75,9	7,6	16,5	9	89,0	5,5	5,5	18
Italia	60,5	21,8	17,7	6	67,9	20,8	11,3	4
Lettonia	66,9	8,3	24,9	2	86,9	3,8	9,4	6
Lituania	58,3	18,7	22,9	4	79,0	11,5	9,4	6
Lussemburgo	78,3	8,7	13,0	15	91,8	4,0	4,3	24
Malta	78,1	10,6	11,3	20	86,1	8,7	5,2	20
Paesi Bassi	79,9	8,7	11,4	19	93,9	3,1	3,1	26
Polonia	83,3	8,7	8,0	24	88,1	6,0	5,9	14
Portogallo	79,2	11,0	9,7	23	82,1	12,1	5,8	15
Repubblica Ceca	52,7	27,1	20,2	5	75,2	19,1	5,8	15
Regno Unito	69,6	13,3	17,1	7	90,8	5,5	3,7	25
Romania	68,5	16,2	15,3	11	76,5	10,4	13,1	3
Slovacchia	70,0	18,4	11,6	18	80,7	11,6	7,8	9
Slovenia	82,9	6,9	10,2	22	87,8	4,7	7,4	11
Spagna	90,2	4,3	5,5	27	91,1	3,9	5,0	22
Svezia	86,1	3,0	10,9	21	96,2	0,9	2,9	27
Ungheria	72,0	14,4	13,6	13	81,1	10,2	8,8	8
<b>Paesi EU</b>	<b>72,7</b>	<b>13,3</b>	<b>14,0</b>		<b>84,0</b>	<b>9,2</b>	<b>6,8</b>	

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati EQLS-Eurofound

negativa che concerne il proprio quartiere si collocano Grecia, Lettonia e Bulgaria, mentre il nostro Paese è in sesta posizione. Grecia, Bulgaria e Romania risultano nei primi tre posti tra coloro che si sentono poco al sicuro di notte a casa propria, e l'Italia in questo caso segue subito dopo al quarto posto. Pertanto il sentirsi

al sicuro nella propria abitazione o quando si esce nel proprio quartiere la sera rappresenta per i nostri connazionali un problema maggiore rispetto ad altri cittadini dell'Unione europea.

Analizzando le risposte rispetto ad alcune variabili socio-demografiche 'classiche', si ha una prima foto-

**Tabella 2**  
**Percezione di sicurezza/insicurezza degli italiani rispetto al proprio quartiere e allo stare soli in casa dopo il tramonto, per caratteristiche socio-demografiche. Val. %**

		Nel proprio quartiere			Nella propria casa		
		Sicurezza percepita	Neutro	Insicurezza percepita	Sicurezza percepita	Neutro	Insicurezza percepita
Sesso	Uomini	72,3	17,2	10,5	78,0	13,2	8,7
	Donne	52,3	25,0	22,6	60,8	26,1	13,1
Classe di età	18-24	60,1	24,7	15,2	65,9	23,3	10,8
	25-34	59,0	22,5	18,5	68,3	21,4	10,3
	35-49	64,1	21,7	14,2	68,9	20,9	10,3
	50-64	59,8	22,0	18,2	68,9	21,0	10,1
	65+	57,5	20,6	21,8	65,6	19,5	14,9
Livello educativo	Scuola dell'obbligo	58,3	21,7	20,1	66,7	59,1	31,8
	Scuola superiore	61,8	20,7	17,6	68,0	65,6	30,0
	Laurea e post	62,5	24,9	12,5	70,6	68,6	28,7
Numero di bambini in casa	Nessuno	60,2	22,0	17,9	68,4	20,9	10,7
	Uno o più	62,3	14,1	23,6	67,1	14,7	18,6
Località	Grandi città	48,8	26,5	24,7	63,9	23,2	12,9
	Centri medio-piccoli	62,1	22,4	15,5	66,3	22,4	11,3
	Aree rurali e paesi	72,5	14,3	13,1	76,9	14,1	9,0
Lavoro	Lavoratore	70,6	19,4	10,0	64,6	21,4	14,0
	Disoccupato	64,4	21,9	13,6	58,7	18,2	23,1
	Pensionato	68,3	17,0	14,7	60,3	18,8	20,9
	Altro	62,5	27,7	9,7	52,1	27,1	20,8
Percentile reddito equivalente	1	55,4	23,0	21,6	60,5	61,5	37,3
	2	59,9	25,0	15,1	68,8	63,6	29,6
	3	66,5	17,8	15,7	74,4	60,9	23,7
	4	60,8	22,7	16,4	68,8	68,6	30,4
<b>Generale</b>		<b>60,5</b>	<b>21,8</b>	<b>17,7</b>	<b>67,9</b>	<b>20,8</b>	<b>11,3</b>

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati EQLS-Eurofound

grafia di come gli italiani vivono con maggiore disagio questa percezione di insicurezza rispetto alle due situazioni in esame.

La tabella 2 mette in relazione proprio tali caratteristiche distinguendo per genere, classe di età, reddito, lavoro, livello educativo, luogo in cui si vive e numerosità del nucleo familiare<sup>14</sup>. In generale il 17,7% degli italiani si sente poco sicuro nell'uscire di sera di casa nella zona in cui vive e tale percezione è più bassa nel resta-

re a casa la sera nella propria abitazione (11,3%). Notevoli sono le differenze per genere: la percentuale delle donne che si sentono insicure nella propria zona è più che doppia rispetto agli uomini, e nel restare soli a casa la sera il rapporto è di 2 a 3. Crescente è anche la percezione di insicurezza per classi di età: gli anziani si sentono meno sicuri rispetto alle persone in età giovane o adulta. Lo stesso vale per le famiglie che hanno bambini in casa; per coloro che hanno figli la percezione di in-

14 Altre variabili demografiche, quali ad esempio la numerosità di persone in casa, sono state considerate nell'analisi ma non inserite nello schema in quanto poco significative nel rimarcare reali differenze.

sicurezza rispetto al proprio quartiere è maggiore di circa 6 punti percentuali e il distacco è ancora più elevato nel restare soli in casa la sera (circa 8 punti). In termini altrettanto netti, l'abitare in una grande città fa sentire meno sicuri rispetto a chi abita in una zona urbana quando si cammina per strada la sera o ci si ritrova soli in casa la notte, ma per entrambe le situazioni il timore diminuisce ulteriormente nei piccoli centri rurali. Rispetto a quanti vantano un impiego, i disoccupati manifestano un maggior livello di insicurezza nello stare la sera da soli in casa. Infine, differenze significative nella percezione di paura si hanno anche per quanto riguarda il reddito medio posseduto.

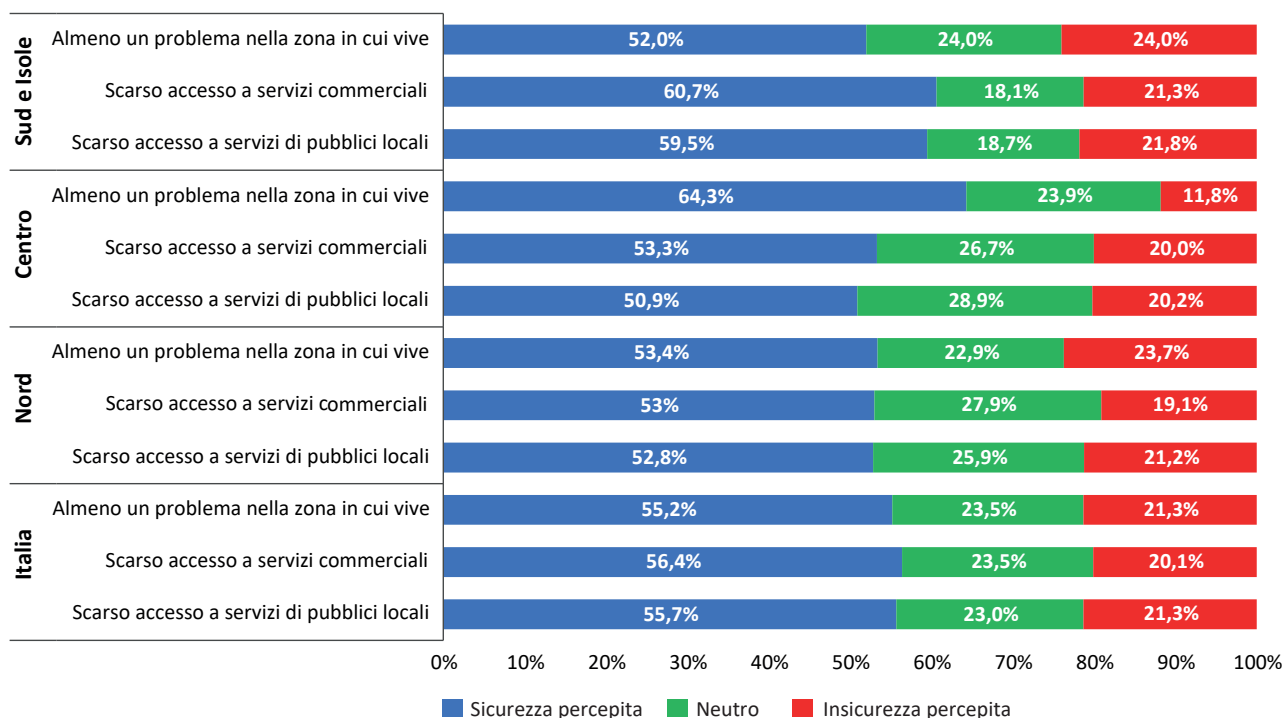
### 3. Vivere l'ambiente circostante: dati di contesto e aspetti relazionali

Quanto incide il contesto in cui si vive sulla percezione di sicurezza delle persone, e quanto le esperienze dirette o indirette del vissuto influenzano le interpretazioni che diamo a situazioni di rischio apparente? Il

contesto socio-politico, l'ambiente degradato, le relazioni interpersonali fanno vivere un diverso approccio rispetto alla percezione di sicurezza e il livello di fiducia generalizzata per l'intorno in cui viviamo?

Le analisi che seguono presentano i risultati delle corrispondenze delle due domande specifiche sulla sicurezza rispetto al quartiere e alla casa con indicatori relativi alle dotazioni e accessibilità del territorio e alcune dinamiche relazionali. La percezione di sicurezza rispetto al quartiere è stata letta rispetto al livello di accesso ai servizi pubblici locali, alla presenza o meno di servizi commerciali e alla presenza di un problema strutturale nel quartiere in cui si vive<sup>15</sup>. Se è vero che abitare in una grande città o in un piccolo centro fa la differenza, è altresì vero che avere a disposizione servizi pubblici adeguati varia sulla percezione di sicurezza della zona in cui si vive (grafico 1). Non riuscire ad avere a disposizione aree verdi attrezzate, una adeguata rete di trasporti o una buona raccolta differenziata peggiora la percezione degli italiani rispetto

**Grafico 1**  
Dotazioni e accessibilità del territorio rispetto alla percezione di sicurezza del quartiere



Fonte: elaborazioni degli Autori su dati EQLS-Eurofound

15 Le domande di riferimento sono la Q54 relativa alla presenza di problemi nella zona in cui si vive e la Q56 che rileva l'accesso a servizi commerciali e locali. Dalle due domande sono stati elaborati 3 indicatori sintetici specifici definiti sintetizzando gli item a scala in variabili *dummy* (presenza/assenza).

alla sicurezza del proprio quartiere (si passa dal 17,7 al 21,3%) ma non presenta grandi variazioni se si osservano i dati in riferimento alle aree geografiche<sup>16</sup>. Molto simile si presenta la situazione in riferimento all'accessibilità dei servizi commerciali (banche, negozi, cinema o centri ricreativi): cresce la percezione di insicurezza di circa 2 punti percentuali, minore è l'insicurezza in questo caso al Nord (19,1) rispetto al Sud e Isole (21,3). Incide anche la presenza di problemi legati a rumore, qualità dell'aria, rifiuti o immondizia per la strada o al traffico molto intenso nelle zone circostanti: avere problemi strutturali nel quartiere fa esprimere sentimenti di maggiore insicurezza per le persone che vivono al Nord e al Sud del nostro Paese. La percezione di insicurezza invece rispetto alla presenza di problemi di accessibilità nella zona in cui si vive decresce per chi abita al Centro Italia.

Non riuscire a sentirsi sicuri nel proprio ambiente ha sicuramente effetti sulla qualità della vita delle persone riducendo la socializzazione e le dinamiche relazionali che si vengono ad instaurare (tabella 3). Essere o meno emarginati, sentirsi effettivamente vicino alle persone della propria zona, frequentare assiduamente vicini e amici, così come poter avere un sostegno dalla propria rete amicale e sociale in caso di bisogno sono caratteristiche di vita di relazione che impattano sull'abitare e vivere la propria zona<sup>17</sup>. Chi non si sente emarginato nella propria società vive una percezione di maggiore sicurezza abitativa. Gli italiani che non si percepiscono in una condizione di isolamento e che si sentono al sicuro in entrambi i parametri in esame (quartiere/casa) esprimono il proprio rapporto con l'ambiente circostante in termini differenti, con un range percentuale di 12 punti per il quartiere e quasi 15 per la casa rispetto a chi si sente insicuro. Meno elevate le differenze nel sentirsi vicino alle persone della zona in cui si vive ma comunque presenti. Chi frequenta assiduamente amici e vicini ha una percezione certamente più confortevole, e d'altro canto chi si sente sicuro frequenta con più assiduità i propri amici e vicini e sa di poter contare su aiuti esterni. Da questo punto di vista il territorio fa la differenza: a Sud si frequentano le persone più assiduamente

che al Nord ma il divario tra chi ha scambi con l'esterno e si sente o meno sicuro nel proprio quartiere e nella propria casa è maggiore al Nord che al Sud.

Altro elemento da considerare nel verificare il senso di insicurezza sociale e la qualità della vita delle persone è il benessere che si ha nel vivere la vita attuale, e in particolare la soddisfazione della propria zona abitativa e della propria casa, e il livello di fiducia che si pone nelle persone e nel sistema pubblico<sup>18</sup>. Gli italiani in questo caso, in generale, esprimono livelli di soddisfazione e di fiducia più bassi in media rispetto agli europei. Così come variano le risposte rispetto all'area geografica di riferimento: vivere al Sud e nelle isole porta ad esprimere giudizi mediamente più bassi rispetto a chi vive al Centro e al Nord (tabella 4).

Rispetto alla percezione di insicurezza del quartiere, c'è da segnalare che la soddisfazione rispetto ai propri standard di vita, alla casa in cui si vive e alla zona che si abita sono quasi sempre superiori alla sufficienza. Unica eccezione è data da chi vive al Sud e si percepisce insicuro nel proprio quartiere: in tal caso il valore medio della vita rispetto ai propri standard di vita è leggermente inferiore (5,6).

Differente è il giudizio espresso rispetto ai livelli di fiducia nelle persone e ancor più nelle istituzioni. I giudizi espressi sono quasi sempre insufficienti, ad eccezione di chi abita al Nord e si sente al sicuro nel proprio quartiere (5,9). La misura di fiducia nel governo è, invece, molto più bassa per chi si sente insicuro e vive al Sud.

Considerazioni più o meno simili possono essere espresse in una lettura delle stesse variabili rispetto alla percezione o meno di sicurezza nello stare da soli in casa la sera. In generale il livello medio espresso è più alto (tabella 5) ma nel confrontare tali valori in relazione agli aspetti della vita e ai livelli di fiducia riposti non cambiano le modalità. Rispetto alla soddisfazione per la vita che si vive gli italiani esprimono, in generale, un giudizio sufficiente o più che sufficiente. Lievemente più basso (intorno al 6) è il giudizio di chi si sente insicuro nella propria casa rispetto a chi vive con una percezione di maggiore sicurezza (quasi vicino al 7). Lievi le differenze sono anche a livello di area geo-

16 Si registra un leggero miglioramento per il Centro (20,2%).

17 Per costruire i 4 indicatori sintetici qui si è fatto riferimento alla domanda Q36a sentirsi emarginati, Q36e sentirsi vicino alle persone della zona in cui si vive, Q38B frequentare amici e vicini e Q40 per ricevere un aiuto.

18 Le risposte fornite su queste domande, Q33 e Q35, variano in una scala da 1 a 10.

**Tabella 3**  
**Percezione di sicurezza del quartiere e della casa rispetto alle dinamiche relazionali.**  
**Confronti aree geografiche italiane ed Europa. Val. %**

			Non sentirsi emarginato dalla società	Sentirsi vicino alle persone della zona in cui si vive	Frequentare assiduamente amici e vicini	Ricevere almeno un aiuto dall'esterno
Nord	Nel proprio quartiere	Sicurezza percepita	82,3	61,3	86,8	83,5
		Neutro	63,1	48,7	85,0	85,1
		Insicurezza percepita	67,4	61,0	69,4	74,7
	Nella propria casa	Sicurezza percepita	80,8	60,6	84,7	83,0
		Neutro	65,5	49,7	86,1	85,9
		Insicurezza percepita	60,9	60,3	71,4	71,7
Centro	Nel proprio quartiere	Sicurezza percepita	82,2	77,0	95,3	91,1
		Neutro	76,8	68,5	90,3	87,6
		Insicurezza percepita	78,8	74,7	88,9	87,0
	Nella propria casa	Sicurezza percepita	82,1	78,0	93,4	91,0
		Neutro	73,9	62,6	90,4	83,3
		Insicurezza percepita	80,2	74,7	94,4	90,4
Sud e Isole	Nel proprio quartiere	Sicurezza percepita	82,8	68,2	92,1	86,5
		Neutro	80,3	59,3	82,6	90,8
		Insicurezza percepita	68,2	53,1	86,4	83,1
	Nella propria casa	Sicurezza percepita	83,1	68,9	91,1	87,2
		Neutro	75,8	57,2	84,1	84,8
		Insicurezza percepita	62,7	46,6	84,6	91,3
Italia	Nel proprio quartiere	Sicurezza percepita	82,4	66,8	89,8	86,0
		Neutro	70,7	55,3	86,9	87,3
		Insicurezza percepita	70,4	61,6	80,3	80,5
	Nella propria casa	Sicurezza percepita	81,9	67,0	88,1	86,1
		Neutro	70,3	54,3	86,9	85,1
		Insicurezza percepita	66,5	60,1	83,2	82,5
Europa	Nel proprio quartiere	Sicurezza percepita	83,1	66,2	85,0	87,4
		Neutro	72,6	52,8	81,7	87,1
		Insicurezza percepita	70,5	57,2	79,8	82,7
	Nella propria casa	Sicurezza percepita	82,3	65,2	84,6	86,8
		Neutro	69,3	49,8	81,7	86,9
		Insicurezza percepita	63,3	55,4	77,2	84,1

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati EQLS-Eurofound

grafica: chi vive al Sud e si sente insicuro a casa esprime un giudizio quasi sufficiente (5,8) rispetto a chi vive al Nord e al Centro che attribuisce valori che superano di poco il 6 (rispettivamente 6,1 e 6,3). Valori più che positivi e sempre vicini o superiori al 7 sono espressi rispetto all'essere soddisfatti della propria abitazione, della zona in cui si vive e il livello di sicurezza percepito. Sembra che sentirsi insicuri in casa propria fac-

cia calare il livello di soddisfazione per la propria casa e abitazione ma non ne alteri il giudizio positivo.

Il livello di fiducia degli italiani (ma anche degli europei) verso le persone e le istituzioni, come già evidenziato in precedenza, non raggiunge mai valori sufficienti. I valori in assoluto più bassi si hanno per chi vive al Sud e si sente insicuro nella propria casa: in tal caso il livello di fiducia non arriva neanche a 4.

**Tabella 4**  
**Percezione di sicurezza del quartiere in Europa e in Italia in relazione agli standard di vita e al livello di fiducia (valori medi)**

		Soddisfazione per la propria vita	Soddisfazione per la propria abitazione	Soddisfazione per la zona dove si abita	Fiducia nelle persone	Fiducia nel sistema pubblico
<b>Nord</b>	Sicurezza percepita	7,0	7,6	7,4	5,8	5,1
	Neutro	6,3	6,8	6,8	5,2	4,8
	Insicurezza percepita	6,1	7,1	6,9	4,5	3,9
<b>Centro</b>	Sicurezza percepita	6,8	7,4	7,4	5,3	4,6
	Neutro	6,7	6,9	6,7	4,5	4,3
	Insicurezza percepita	6,3	7,2	6,9	5,5	4,1
<b>Sud e Isole</b>	Sicurezza percepita	6,6	7,3	7,2	4,8	4,2
	Neutro	5,8	6,8	6,7	4,5	4,1
	Insicurezza percepita	5,8	6,7	6,2	3,7	3,8
<b>Italia</b>	Sicurezza percepita	6,8	7,5	7,3	5,4	4,7
	Neutro	6,2	6,8	6,8	4,8	4,5
	Insicurezza percepita	6,1	7,0	6,7	4,5	3,9
<b>Europa</b>	Sicurezza percepita	7,2	7,8	7,9	5,3	5,3
	Neutro	6,5	7,1	7,1	4,6	5,0
	Insicurezza percepita	6,1	7,1	7,1	4,3	4,6

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati EQLS-Eurofound

**Tabella 5**  
**Percezione di sicurezza della casa in Europa e in Italia in relazione agli standard di vita e al livello di fiducia (valori medi)**

		Soddisfazione per la propria vita	Soddisfazione per la propria abitazione	Soddisfazione per la zona dove si abita	Fiducia nelle persone	Fiducia nel sistema pubblico
<b>Nord</b>	Sicurezza percepita	7,0	7,6	7,4	5,8	5,1
	Neutro	6,3	6,8	6,8	5,2	4,8
	Insicurezza percepita	6,1	7,1	6,9	4,5	3,9
<b>Centro</b>	Sicurezza percepita	6,8	7,4	7,4	5,3	4,6
	Neutro	6,7	6,9	6,7	4,5	4,3
	Insicurezza percepita	6,3	7,2	6,9	5,5	4,1
<b>Sud e Isole</b>	Sicurezza percepita	6,6	7,3	7,2	4,8	4,2
	Neutro	5,8	6,8	6,7	4,5	4,1
	Insicurezza percepita	5,8	6,7	6,2	3,7	3,8
<b>Italia</b>	Sicurezza percepita	6,8	7,5	7,3	5,4	4,7
	Neutro	6,2	6,8	6,8	4,8	4,5
	Insicurezza percepita	6,1	7	6,7	4,5	3,9
<b>Europa</b>	Sicurezza percepita	7,2	7,8	7,9	5,3	5,3
	Neutro	6,5	7,1	7,1	4,6	5
	Insicurezza percepita	6,1	7,1	7,1	4,3	4,6

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati EQLS-Eurofound

#### 4. Un altro arsenale

I temi della mancanza di sicurezza e della necessità di risposte ai timori diffusi nelle popolazioni sono notoriamente oggetto di attenzioni politiche rilevanti. A proposito di un costrutto ambiguo, relativamente indeterminato e onnicomprensivo come FOC, che contiene in sé valenze non sempre aderenti a fenomeni di realtà, Lee (2008) ha ricordato come fin dalla genesi nella criminologia statunitense degli anni Sessanta esso abbia avuto un'intenzionale caratterizzazione politica che lo associa alle tecnologie di controllo sociale e si spinge ad affermare che tale concetto è stato inventato considerando che *non si può parlare di livelli di paura ed insicurezza se non prendendo in carico esiti e ricadute a livello politico*. D'altro canto, come notato da Hardyns e Pauwels (2010), tuttora "fear of crime is politically popular: it appears to provide governments with a new moral target and a well-established arsenal to attack it"<sup>19</sup>. Anche nel nostro Paese si ha evidenza di quanto sia parso proficuo a taluni attori e raggruppamenti politici cavalcare da anni le questioni in esame e proporre sui territori soluzioni sbrigative (ronde, sgomberi, divieti di insediamento ecc.) spesso ispirate da xenofobia e da populismo punitivo di efficacia residuale (Ricotta 2016)<sup>20</sup>.

Riguardo agli atteggiamenti espressi dai nostri concittadini per quanto concerne tanto l'ambito domestico quanto la zona di residenza, EQLS nel confronto tra Paesi UE conferma la più grave situazione di altre nazioni dell'Europa meridionale e orientale (Grecia e Bulgaria su tutte) ma l'Italia resta nella fascia alta del ranking negativo della paura. Dai dati appena presentati è possibile desumere qualche indicazione rilevante per l'agenda pubblica? Giova cautelativamente ricordare che la survey di Eurofound non richiede agli intervistati l'espressione di opzioni sulle soluzioni alla mancanza di sicurezza e che nell'analisi che precede neppure si è potuto incrociare la percezione di paura con riscontri oggettivi

sulle caratteristiche dei contesti indagati. Ciò significa che anche un dato che emerge in maniera difficilmente contestabile – quello relativo al disagio rispetto al proprio quartiere di appartenenza (più pronunciato del riferimento all'ambito domestico) – qui non può essere verificato alla luce dell'accortezza metodologica che suggerirebbe di contemperare valutazioni soggettive con le oggettive condizioni di degrado ambientale e di episodi di inciviltà (Austin *et al.* 2002).

Fatta menzione di tali limiti, rimane che quasi un italiano su cinque manifesta elementi di esplicita insicurezza rispetto alla zona in cui risiede; e l'incidenza percentuale si modifica ampliandosi (sfiora una risposta ogni quattro) se si concentra l'analisi sugli orientamenti rilevati presso il campione femminile e sui nuclei familiari che includono la presenza di minori, oltre che sulla situazione delle grandi città.<sup>21</sup> In confronto con quanti non denunciano di avere paura, i soggetti che mostrano questo atteggiamento vi associano dinamiche relazionali più opache: soprattutto per gli intervistati delle aree meridionali appare più difficile evitare la sensazione di emarginazione o identificarsi con il proprio territorio, come mostrato dalla tabella 3; parimenti precipita il livello di fiducia nelle istituzioni pubbliche, di gran lunga inferiore alla sufficienza in ogni caso (tabella 4)<sup>22</sup>. Da un canto, risaltano i profili che intuitivamente si rappresentano come *più vulnerabili (nuclei con minori, ma anche donne e ultra65enni, specie se privi di qualificazioni avanzate)*; dall'altro, si conferma che le *grandi concentrazioni urbane e metropolitane contengono al proprio interno distretti in cui importanti segmenti di popolazione faticano a trovare quegli elementi di stabilità e affidamento che costituiscono la dimensione basilica della sicurezza delle persone* (Jabareen *et al.* 2017).

Con buona approssimazione, può dirsi che dai dati rilevati nel 2017 da Eurofound non vengono invalidate quegli aspetti già analizzati nelle succitate ricerche

19 Incidentalmente, sia consentito far notare come gli stessi termini qui utilizzati (*target/arsenal*) derivino dal linguaggio militare.

20 La deriva securitaria rappresentata dalla c.d. stagione delle ordinanze municipali, che qui può essere solo velocemente evocata, è stata criticata in termini puntuali da vari autori che ne hanno censurato l'inconsistenza delle argomentazioni (Camarata e Monteleone 2013), l'obiettivo di produzione di panico morale per via normativa (Molteni 2015) e l'esito prescrittivo che sottrae agli spazi pubblici proprio il requisito di 'pubblico', ovvero la compresenza e coesistenza di stili di vita differenti (Moroni e Chiodelli 2014).

21 La situazione di minore problematicità dei piccoli paesi in aree rurali conferma evidenze già attestate in altri casi di studio (ad es. Tartaglia e Zaccone 2012).

22 La correlazione tra quartieri insicuri e sfiducia nelle istituzioni è stata rilevata anche in una nazione europea come la Svezia, in cui la percezione negativa appare meno diffusa. Al riguardo Berg e Johansson (2016) parlano di "cumulative uncertainty".

comparative che interpretano l'emersione dell'insicurezza alla stregua di un predittore di fabbisogni di welfare. Si aggiunga che il focus sulla dimensione critica del quartiere, pur non contraddicendo la pertinenza o l'utilità di altre modalità di intervento,<sup>23</sup> pare piuttosto sollecitare sforzi nella direzione di una più efficace infrastrutturazione sociale dei territori e di un investimento che abbia come obiettivo peculiare una sorta di empowerment delle comunità<sup>24</sup>.

Sulla base di quanto esposto sarebbe velleitario enumerare assertivamente una lista esaustiva delle opzioni di policy che andrebbero tenute da conto: non sarà orientata in tal senso la conclusione di questo esercizio esplorativo. Sembra meno improprio abbozzare alcuni tratti elementari delle questioni che potrebbero essere promosse dall'agenda pubblica, tra i quali tre paiono più coerenti con le evidenze presentate:

1. il sovvertimento della sensazione di paura reclama di prestare attenzione in primis alla qualificazione degli spazi pubblici, affinché questi ultimi vengano percepiti come elemento identificativo centrale della comunità urbana: a tal fine un interessante contributo olandese (Suojanen *et al.* 2019) ha da poco sottolineato all'attenzione dei *planners* l'utilità di *tematizzare in senso positivo la percezione della cittadinanza, rilevando quindi desideri e fattori collegati alla sicurezza e non al suo contrario*. Opera in senso analogo anche la disponibilità di aree verdi e spazi condivisi che siano funzionali ed esteticamente godibili, per questa via si ha evidenza del fatto che ci si sta 'prendendo cura' del quartiere in cui si abita;
2. la creazione di arene locali per la codetermina-

zione di ciò che rende sicura una comunità rischia di essere poco fruttuosa se non si fa lo sforzo di includere nel processo quelle "unheard voices" (Ceccato e Assiagio 2010, 438) che solitamente non emergono, e che quasi fatalmente corrispondono con i profili di maggiore vulnerabilità. Anche in questo caso la letteratura scientifica contiene suggestioni meritevoli di approfondimento. Riguardo a soggetti che EQLS ha mostrato essere (o meglio, percepirsi) in situazioni più critiche, Zavattaro (2019) invoca il ricorso alla geografia femminista per una *valorizzazione delle priorità delle donne nella definizione di quartieri vivibili*; e per quanto concerne i minori, Treu (2016) ha richiamato la necessità di interventi dedicati che rinforzino i legami di comunità e coinvolgano il mondo della scuola;

3. associazioni di quartiere e organizzazioni della società civile fortemente radicate nei territori rappresentano leve importanti per contrastare il degrado di un'area, ma non può essere caricato sul solo terzo settore l'onere della promozione di azioni solidaristiche che contrastino la diffusione generalizzata della paura. "There are no simple answers to reducing fear of crime and perceived vulnerability: their resolution require the resources of an entire community" (Adams e Serpe 2000, 623). Sono richieste in tal senso anche altre risorse: *approcci integrati di lungo respiro e di taglio multidisciplinare* (Bolici e Gambaro 2020), *condivisione di mandati e di priorità perseguibili rispetto alle dotazioni e agli strumenti in campo* (Nilson 2018). Ed alla fine, una cosa su tutte: la considerazione della *community safety* come bene pubblico.

---

## Bibliografia

- Adams R.E., Serpe R.T. (2000), Social integration, Fear of Crime and Life Satisfaction, *Sociological Perspectives*, 43, n.4, pp.605-629
- Alfaro-Beracoechea L., Puente A., Da Costa S., Ruvalcaba N., Paez D. (2018), Effects of Fear of Crime on Subjective Well-being: a Meta-Analytic Review, *The European Journal of Psychology Applied to Legal Context*, 10, n.2, pp.89-96
- Allik M., Kearns A. (2017), 'There goes the fear'. Feelings of safety at home and in the neighbourhood: the role of personal, social and service factors, *Journal of Community Psychology*, 45, n.4, pp.543-563
- Austin D.M., Furr L.A., Spine M. (2002), The effects of neighborhood conditions on perceptions of safety, *Journal of Criminal Justice*, 30, n.5, pp.417-427

---

23 Che siano quelle più direttamente legate al contrasto alla criminalità o astrattamente riferibili a misure redistributive. Al livello circoscritto di distretti sub-comunali l'esperienza internazionale mostra che è possibile fondare tanto interventi di responsabilizzazione della cittadinanza in programmi di rigenerazione urbana che hanno un carattere inclusivo (Allik e Kearns 2017) quanto strategie di 'vigilanza attiva' e di controllo condiviso del territorio se non proprio di *community policing* (van Steden *et al.* 2011; Brunton-Smith *et al.* 2013; Pleysier 2015), di segno completamente opposto.

24 Per uno sguardo di insieme sui benefici indotti dalla disponibilità di forme di *social support* v. Kidd & Anderson 2015.

- Berg M., Johansson T. (2016), Trust and safety in the segregated city: contextualizing the relationship between institutional trust, crime-related insecurity and generalized trust, *Scandinavian Political Studies*, 39, n.4, pp.458-481
- Bolici R., Gambaro M. (2020), Il progetto della sicurezza urbana, *Agathon*, n.7, pp.64-71
- Brunton-Smith I., Sutherland A., Jackson J. (2013), The Role of Neighbourhoods in Shaping Crime and Fear of Crime, in Van Ham M. (ed.), *Neighbourhood Effects or Neighbourhood based Problems? A Policy Context*, Dordrecht, Springer, pp.67-86
- Buil-Gil D., Moretti A., Shlomo N., Medina J. (2019), Worry about crime in Europe: a model-based small area estimation from the ESS, *European Journal of Criminology*, May, pp.1-25
- Cammarata R., Monteleone R. (2013), La sicurezza al tempo delle ordinanze. Potere locale e discorso pubblico, in Borghi V., de Leonardi O., Procacci G. (a cura di), *La ragione politica. I discorsi delle politiche*, Napoli, Liguori, pp.83-125
- Caneppele S. (2010), La paura della criminalità nelle province italiane: un'analisi esplicativa, *Italian Journal of Criminology*, 4, n.3, pp.451-467
- Ceccato V., Assiagio J. (2020), Responding to crime and fear in public places, in Ceccato V., Nalla M.K. (eds.), *Crime and Fear in Public Places*, London-New York, Routledge, pp.433-440
- Ditton J., Bannister J., Gilchrist E., Farrall S. (1999), Afraid or Angry? Recalibrating the 'fear' of crime, *International Journal of Victimology*, 6, n.2, pp.83-99
- Eurofound (2018), *Social insecurities and resilience*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Gabriel U., Greve W. (2003), The psychology of fear of crime. Conceptual and Methodological Perspectives, *British Journal of Chiropractic*, 43, n.3, pp.600-614
- Gray E., Grasso M., Farrall S., Jennings W., Hay C. (2019), Political socialization, worry about crime and antisocial behaviour: an analysis of age, period and cohort effects, *British Journal of Criminology*, 59, n.2, pp.435-460
- Gray E., Jackson J., Farrall S. (2011), Feelings and functions in the fear of crime, *British Journal of Criminology*, 51, n.1, pp.75-94
- Hardyns W., Pauwels L. (2010), Different measures of fear of crime and survey measurement error, in Cools M. et al. (eds.), *Safety, Societal Problems and Citizens' Perceptions*, Governance of Security Research Paper Series, Antwerp, Maklu, pp.19-39
- Hawdon J., Rasanen P., Oksanen A., Vuori M. (2014), Social responses to collective crime: assessing the relationship between crime-related fears and collective sentiments, *European Journal of Criminology*, 11, n.1, pp.39-56
- Henson B., Reynolds B.W. (2015), The only thing we have to fear is fear itself... and crime. The current state of the fear of crime literature and where it should go next, *Sociology Compass*, 9, n.2, pp.91-103
- Hummelsheim D., Hirtlenhner H., Jackson J., Oberwittler D. (2011), Social insecurities and fear of crime: a cross-national study on the impact of welfare state policies on crime-related anxieties, *European Sociological Review*, 27, n.3, pp.327-345
- Jabareen Y., Eizenberg E., Zilberman O. (2017), Conceptualizing urban ontological security: 'Being-in-the-city' and its social and spatial dimensions, *Cities*, 68, pp.1-7
- Jackson J., Gray E. (2010), Functional fear and public insecurities about crime, *British Journal of Criminology*, 50, n.1, p.1-22
- Jackson J., Kuha J. (2014), Worry about Crime in a Cross-National Context: a Model-Supported Method of Measurement Using the European Social Survey, *Survey Research Methods*, 8, n.2, pp.109-125
- Kidd G., Anderson A. (2015), Community Safety, Perceptions and Psychosocial Factors. A Selective Review, *International Journal of Humanities and Social Science*, 5, n.7(1), pp.1-10 <<https://bit.ly/3kiMzJc>>
- Kimber L., Burton-Jeangros C., Riom L., Hummel C. (2018), Le sentiment d'insécurité dans les personnes âgées: entre transformations de l'environnement et fragilité individuelle, *Swiss Journal of Sociology*, 44, n.1, pp.139-156
- Kleinhans R., Bolt G. (2013), More than just fear: on the intricate interplay between perceived neighborhood disorder, collective efficacy and action, *Journal of Urban Affairs*, 36, n.3, pp.420-446
- Krulichova E. (2018), Life satisfaction and happiness: discussing the impact of fear of crime and victimization, *Acta Universitatis Carolinae Philosophica et Historica*, n.2, pp.23-37
- Kujala P., Kallio J., Niemelä M. (2018), Income Inequality, Poverty and Fear of Crime in Europe, *Cross-Cultural Research*, 53, n.2, pp.1-23
- Lee M. (2008), The enumeration of anxiety: power, knowledge and fear of crime, in Farrall S., Lee M. (eds.), *Fear of crime. Critical voices in an age of anxiety*, New York, Routledge-Cavendish, pp.32-44
- Maneri M. (2011), Si fa presto a dire "sicurezza". Analisi di un oggetto culturale, *Etnografia e Ricerca Qualitativa*, n.2, pp.283-309
- Molteni A. (2015), La devoluzione securitaria, *Studi sulla questione criminale*, 10, n.1, pp.15-38
- Moroni S., Chiodelli F. (2014), Municipal regulations and the use of public spaces: local ordinances in Italy, *City, Territory and Architecture*, 1, n.11, pp.1-7
- Nilson C. (2018), *Community Safety & Well-Being. Concept, Practice and Alignment*, Saskatoon, CSKA

- Pleysier S. (2015), Local governance of safety and the normalization of behavior, *Crime, Law and Social Change*, 64, n.4, pp.305-317
- Reid I.D., Appleby-Arnold S., Brockdorff N., Jakovljević I., Zdravković S. (2020), Developing a model of perceptions of security and insecurity in the context of crime, *Psychiatry, Psychology and Law*, maggio, pp.1-17, <<https://bit.ly/2ZAB0VI>>
- Ricotta G. (2016), Neoliberalism and Control Strategies. The Urban Security Policies in Italy, *Partecipazione e Conflitto*, 9, n.2, pp.543-566
- Robert P., Pottier M.L. (2006), Is concern about safety changing?, *Revue Française de Sociologie*, 47, n.5, pp.35-63
- Ross C., Jang S.J. (2000), Neighborhood disorder, fear, and mistrust: the buffering role of social ties with Neighbors, *American Journal of Community Psychology*, 28, n.4, pp.401-420
- Rountree P.W., Land K.C. (1996), Perceived Risk versus Fear of Crime. Empirical Evidence of Conceptually Distinct Reactions in Survey Data, *Social Forces*, 74, n.4, pp.1353-1376
- Suojanen I., Bayerl P. S., Jacobs G. (2019), Citizens' positive safety perceptions in public spaces, in Beer M., Zio E. (eds.), *Proceedings of the 29th European Safety and Reliability Conference*, Singapore, Research Publishing, pp.224-231
- Tartaglia S., Zaccone S. (2012), Psychological reactions to crime in small local communities, *Psicologia Politica*, n.44, pp.57-68
- Treu M.C. (2016), Urban conditions impacting on the perceptions of security. A few Italian case studies, *City, Territory and Architecture*, 3, n.1, pp.3-19
- Triventi M. (2008), Vittimizzazione e senso di insicurezza nei confronti del crimine: un'analisi empirica sul caso italiano, *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 12, n.2, pp.137-159
- Valente R., Crescenzi Lanna L. (2019), Cross-cultural nuances of the sources and consequences of subjective feelings of unsafety: a qualitative analysis in four cities, *International Journal of Comparative Sociology*, 52, n.1/2, pp.114-131
- Valente R., Valera Pertegas S. (2018), Ontological insecurity and subjective feelings of unsafety: analysing socially constructed fears in Italy, *Social Science Research*, n.71, pp.160-170
- Van Steden R., van Caem B., Boutellier H. (2011), The 'hidden strength' of active citizenship: the involvement of local residents in public safety projects, *Criminology & Criminal Justice*, 11, n.5, pp.433-450
- Vauclair C., Bratanova B. (2017), Income inequality and fear of crime across the European region, *European Journal of Criminology*, 14, n.2, pp.221-241
- Vieno A., Roccato M., Russo S. (2013), Is Fear of Crime Mainly Social and Insecurity in Disguise? A Multilevel Multinational Analysis, *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 23, pp.519-535
- Visser M., Scholte M., Scheepers P. (2013), Fear of Crime and Feelings of Unsafety in European Countries: Macro and Micro Explanations in Cross-National Perspective, *The Sociological Quarterly*, 54, pp.278-301
- Zavattaro S. (2019), Using Feminist Geography to Understand Feelings of Safety and Neighborhood Image. *Journal of Health and Human Services Administration*, 42, n.2, pp.167-205

## Antonello Scialdone

a.scialdone@inapp.org

Dirigente di ricerca dell'Inapp, Responsabile del Servizio Rapporti istituzionali e del Progetto strategico 'Integrazione dei migranti'. Insegna Sociologia dei processi economici e del lavoro nell'Università degli Studi di Perugia e siede nel Comitato editoriale di Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. Nell'ultimo decennio ha fatto parte del Gruppo di alto livello Unicef sul contrasto all'esclusione minorile ed è stato consulente dell'*Advisory Board* della *Social Impact Investment Taskforce* promossa dal G8. Di recente ha curato per Franco Angeli il n. monografico 1/2020 di Sicurezza e Scienze sociali dedicato a 'Direzioni di senso, migrazioni e conflitti sociali'.

## Giovannina Assunta Giuliano

g.giuliano@inapp.org

Ricercatrice statistica, da anni si occupa presso la Struttura Inclusione sociale dell'Inapp di temi relativi a povertà, benessere, integrazione tra politiche sociali e servizi all'impiego. È stata responsabile del gruppo di lavoro sul Sostegno per l'Inclusione attiva e per il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha coordinato l'Unità di monitoraggio e valutazione del PON Inclusione. È coautrice delle seguenti pubblicazioni recenti: *The voices of Italian social workers: from a pilot anti-poverty intervention to a national policy* (in U. Klammer (ed.), *Social Work and the Making of Social Policy*, Policy Press, 2019) e dell'articolo su *L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso*, pubblicato nel n.3/2019 di Sinapsi.

# Welfare e sicurezza: limiti e opportunità degli approcci integrati

**Patrik Vesán**

Università della Valle d'Aosta

L'integrazione delle politiche è un principio a cui molti aspirano con riferimento a diverse aree di policy, dalle politiche di sicurezza urbana a quelle di welfare. Il bisogno di trovare nuove sinergie fra differenti tipi di misure e di attori potenzialmente coinvolti nel *policy making* rappresenta infatti uno dei tratti distintivi che segnano l'intrinseca complessità di qualsiasi strategia volta a garantire la sicurezza e il benessere dei cittadini. Tuttavia, il principio dell'integrazione delle politiche, al di là del suo semplice richiamo retorico, dovrebbe essere valutato alla luce della sua capacità di ridurre le disuguaglianze. L'articolo sviluppa questo argomento illustrando alcuni trend di cambiamento negli approcci alle politiche sociali e discutendo i fattori che possono condizionare l'effettiva integrazione degli interventi e i loro esiti.

*Policy integration is an aspirational principle that is widely accepted in different fields, from urban security policies to welfare measures. Finding new synergies among different types of initiatives and actors involved in policy-making represents a distinctive feature of any strategy aimed at guaranteeing people's security and well-being. Nevertheless, the principle of policy integration, beyond its simply rhetorical evocation, should be evaluated in the light of its capacity to reduce socio-economic inequalities. This article develops this argument by looking at recent trends in social policy approaches and discussing the limits that affect the effective pursuit of integration and its outcomes.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-5

## Citazione

Vesán P. (2020), Welfare e sicurezza: limiti e opportunità degli approcci integrati, *Sinapsi*, X, n.2, pp.57-67

## Parole chiave

Disuguaglianza sociale  
Investimento sociale  
Politiche sociali

## Key words

Social inequalities  
Social investment  
Social policies

## 1. Introduzione

Il concetto di integrazione è da tempo al centro delle principali riflessioni e prassi relative al disegno e all'attuazione delle politiche pubbliche (Tosun e Lang 2017). Esso fa riferimento alla possibile combinazione sinergica di aree di intervento, soggetti pubblici o privati, e anche risorse finanziarie provenienti da amministrazioni sovranazionali, statali o regionali e/o da fondazioni o investitori *for profit*. Questo concetto interessa da vicino anche i due ambiti oggetto di questo

articolo, vale a dire le politiche di sicurezza integrata e di sicurezza sociale. Le prime sono intese come l'insieme degli interventi volti a garantire l'incolumità psico-fisica degli abitanti di una città o di un'area più vasta (sicurezza urbana o sicurezza regionale). Le politiche di sicurezza sociale sono invece le misure di welfare indirizzate alle persone presenti all'interno di un dato territorio.

Nella loro accezione contemporanea, le politiche di sicurezza urbana o regionale comprendono una

specifica dimensione sociale e non solo di ordine pubblico. Tale dimensione si concretizza in interventi volti a prevenire o perlomeno alleviare fenomeni di marginalità ed esclusione che possono alimentare il degrado dei luoghi e il manifestarsi di situazioni di pericolo o disagio per la comunità. Le politiche di welfare hanno invece acquisito nel corso dei primi decenni del loro sviluppo un'elevata specializzazione per aree d'intervento e una conseguente separazione istituzionale. Nella loro evoluzione successiva l'attenzione si è però gradualmente spostata sulla necessità di perseguire una maggiore integrazione delle misure, dei soggetti e degli approcci adottati.

L'integrazione nelle politiche di sicurezza urbana e sociale è dunque un principio organizzativo attorno al quale è possibile osservare una vasta convergenza d'intenti. Ciononostante, l'ampiezza di tale consenso è spesso proporzionale alle effettive difficoltà che accompagnano la sua concreta traduzione. L'argomento centrale che si intende sviluppare è che il principio organizzativo dell'integrazione delle politiche, in particolare quelle di welfare, di per sé ragionevole e sempre auspicabile, vada valutato a fronte della sua capacità effettiva di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze e alla riproduzione di legami solidaristici.

L'articolo è strutturato come segue. Il prossimo paragrafo introduce brevemente il tema della sicurezza integrata, mettendone in evidenza la sua dimensione sociale. Il terzo paragrafo si sofferma sull'evoluzione del concetto di sicurezza sociale. Il quarto paragrafo argomenta l'importanza di considerare l'integrazione delle politiche sociali alla luce del suo impatto sulle disuguaglianze sociali. L'ultimo conclude con brevi accenni al dibattito di policy che sta prendendo forma in Italia a seguito della recente crisi pandemica.

## 2. La dimensione sociale della sicurezza integrata

Il decreto-legge n. 14 del 20 febbraio 2017 ha recentemente disciplinato le cosiddette 'politiche pubbliche per la sicurezza integrata', in particolare con riferimento alle aree urbane, rimandando alla definizione di linee guida generali a livello nazionale e alla stipula di patti tra prefetti e sindaci. Nel suo testo la sicurezza integrata è definita come "l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli Enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali al fine di concorrere, cia-

scuno nell'ambito delle proprie competenze, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali" (art.1, c. 2). Il decreto-legge n. 14 propone pertanto una 'definizione del problema' della sicurezza in cui la garanzia dell'incolumità delle persone e il quieto vivere appaiono come il portato di una pluralità di misure che si muovono lungo i seguenti assi (Sorrentino 2018):

1. il contrasto della criminalità, soprattutto quella di tipo predatorio;
2. la riqualificazione e recupero delle aree degradate;
3. la promozione della cultura della legalità;
4. la lotta a forme di marginalità ed esclusione sociale.

La sicurezza dei territori è dunque declinata come un bene da perseguire attraverso la ricomposizione sinergica di misure volte a prevenire e contrastare la possibile concentrazione in determinate aree di atti criminali e di situazioni di esclusione e disagio sociale. In tale senso, essa si discosta da un approccio incentrato esclusivamente su interventi di ordine pubblico posti in capo alle sole forze di polizia. La sicurezza integrata esibisce, infatti, anche una chiara dimensione urbanistica, educativo-culturale e socio-economica, volta alla crescita della consapevolezza e della qualità di vita delle persone all'interno di una data comunità. Dalla lettura delle linee guida che accompagnano il decreto-legge n. 14 è possibile individuare cinque aspetti definitori della sicurezza integrata:

1. la *prevenzione situazionale*: la sicurezza non è da intendersi solo come un bene derivante da risposte di natura reattiva al manifestarsi di fenomeni di devianza criminale, sociale e degrado. Al contrario, gli interventi di sicurezza integrati sono guidati da una logica preventiva volta a creare o ripristinare quelle condizioni materiali e situazionali atte a "capacitare" (Sen 2000) le singole persone nella realizzazione dei loro progetti di vita;
2. la *multi-level governance*: le politiche di sicurezza integrata consistono in un novero di interventi programmati e attuati da una pluralità di soggetti istituzionali posti a diversi livelli di governo (integrazione verticale inter-governativa);
3. il ricorso a *strumenti pattizi*: le politiche di sicurezza integrata si realizzano principalmente attraverso la stipula di patti (in particolare i cosiddetti "patti per la sicurezza" richiamati dallo stesso de-

creto-legge) che prevedono la compartecipazione di soggetti privati, in particolare del cosiddetto privato sociale o Terzo settore (integrazione orizzontale);

4. l'accento sulla *complementarietà e sinergia* degli interventi da porre in essere: la sicurezza integrata dovrebbe realizzarsi attraverso l'adozione di 'pacchetti' di misure *ad hoc* o la messa in rete e a sistema di interventi già esistenti, ma scarsamente connessi tra loro (integrazione settoriale). Inoltre, l'integrazione di una pluralità di azioni in ambito di rigenerazione urbana, ordine pubblico, educativo e sociale solleva chiaramente alcune importanti questioni relative al disegno delle strategie complessive di intervento. Gli effetti delle diverse misure da attuare si realizzano infatti con riferimento a scale temporali differenti. Si tratta dunque di integrare misure di pronto intervento e breve periodo con misure di medio-lungo periodo che richiedono una maggiore 'pazienza' nella loro costante attuazione;
5. l'accento posto sulla *territorializzazione* degli interventi: il concetto di sicurezza integrata fa esplicito riferimento al benessere delle comunità territoriali. Esso richiede dunque interventi localizzati, *place-aware e place-based* (Barca 2009), che tengano conto delle differenti geografie dei rischi e dei bisogni sociali e della necessità di fronteggiare in primis la concentrazione spaziale di situazione problematiche, non solo in termini repressivi, ma anche in chiave rigenerativa dei luoghi.

In sintesi, il decreto n. 14 del 2017 e le sue linee guida delineano un'esplicita complementarietà tra politiche di ordine pubblico, politiche urbane e politiche sociali. È inoltre possibile osservare come questi cinque elementi definitori delle politiche di sicurezza integrata siano facilmente riconducibili ad aspetti che caratterizzano alcune delle più recenti linee evolutive del welfare in Italia e in altri Paesi europei. Il prossimo paragrafo si soffermerà maggiormente su questo tema.

### 3. La dimensione integrata delle politiche sociali

La capacità di erogare sicurezza sociale è storicamente connessa all'introduzione dei diritti sociali che, assieme ai diritti civili e politici, rappresentano uno degli elementi fondamentali della cittadinanza democratica (Marshall 1950). Come quello di sicurezza integrata, anche il concetto di sicurezza sociale ha conosciuto nel tempo diverse declinazioni nel catalogo dei rischi e bisogni coperti, negli approcci e strumenti e negli obiettivi perseguiti<sup>1</sup>. A titolo di esempio, la sicurezza (sociale) dei lavoratori fu innanzitutto intesa come sicurezza delle condizioni di lavoro contro i rischi legati a possibili incidenti sul lavoro. Non a caso, tra i primi schemi obbligatori di assicurazione nazionale troviamo proprio quelli contro gli infortuni, a cui sono seguiti gli schemi di assicurazione contro il rischio di disoccupazione (introdotti in Italia rispettivamente nel 1898 e nel 1919). La stessa idea di sicurezza delle persone occupate, nonché dei diritti ad essa connessi, si è trasformata nel corso degli anni. Originariamente tale idea era intesa soprattutto come *sicurezza dell'occupazione* che occorreva tutelare sia attraverso una disciplina relativamente stringente dei licenziamenti e del ricorso a contratti di lavoro a tempo pieno e indeterminato, sia attraverso forme di compensazione del reddito mancante in caso di sospensione o perdita del lavoro (Vesan 2019). Sebbene tale concezione sia ancora oggi in parte valida, essa è stata perlomeno affiancata (e in parte annacquata) dal concetto più ampio di *sicurezza dei lavoratori* (Vesan 2009). Quest'ultimo pone l'accento sulla coesistenza, e in alcuni casi la complementarietà, di altri fattori da cui dipende per l'appunto la sicurezza dei lavoratori, quali:

1. la continuità occupazionale;
2. la percezione di un reddito di lavoro adeguato;
3. la garanzia di buone condizioni di lavoro;
4. la necessità di un adeguato livello di tutela economica in caso di disoccupazione;
5. l'accesso a opportunità di produzione e riproduzione delle competenze, nonché al loro effettivo riconoscimento;

1 In questo paragrafo si farà riferimento al concetto di sicurezza sociale in senso ampio come condizione che discende dall'assenza di gravi rischi sociali e situazioni di bisogno o perlomeno da un'adeguata capacità di prevenirli e farvi fronte offrendo specifiche tutele. In senso stretto, la sicurezza sociale, assieme all'assistenza e all'assicurazione sociale, può invece essere intesa come una delle tre forme tipiche attraverso cui le autorità pubbliche forniscono prestazioni uniformi e universali nell'ambito della garanzia del reddito e dell'assistenza sanitaria (Ferrera 2019).

6. l'accesso a opportunità di conciliazione della vita professionale con quella familiare.

L'estensione del campo semantico del concetto di sicurezza dei lavoratori, e di converso dello stesso campo di azione delle politiche, è osservabile anche con riferimento al più ampio novero delle politiche di sicurezza sociale rivolte a tutte le persone, al di là della loro effettiva partecipazione al mercato del lavoro. Tale trasformazione si è mossa lungo tre direttive principali:

1. da interventi di natura esclusivamente reattiva a interventi di carattere preventivo;
2. dalla concezione novecentesca di diritti sociali a quelle delle garanzie sociali;
3. dall'organizzazione di sistemi di programmazione e gestione centralizzati a forme di governance più articolate.

Come argomenteremo, ciascuna di queste linee di sviluppo implica, almeno in teoria, un'accresciuta necessità di integrazione delle misure poste in essere e degli attori coinvolti nel processo di *policy making*.

### *Il principio di integrazione nel dibattito sullo sviluppo delle politiche di welfare*

La prima direttiva concerne la possibilità di integrare interventi di natura reattiva e preventiva. Un passo lungo tale direzione venne realizzato negli anni Novanta con il diffondersi del cosiddetto paradigma di attivazione dei lavoratori (Pascual e Magnusson 2007). Quest'ultimo fa riferimento alla necessità di riorientare la spesa per le politiche del lavoro da misure di sostegno al reddito, che agiscono solo a fronte del verificarsi della disoccupazione, a interventi volti a predisporre le condizioni per un rapido (re)ingresso nel mondo del lavoro, rimuovendo eventuali ostacoli o disincentivi sul lato dell'offerta. A partire dagli inizi degli anni Duemila, diversi studiosi in Europa hanno poi contribuito alla promozione di un più ampio approccio o paradigma di riforma delle politiche di welfare, anch'esso di natura essenzialmente preventiva e che ingloba lo stesso paradigma dell'attivazione, vale a dire il paradigma dell'investimento sociale (Morel e Palier 2011). L'idea di investimento sociale si pone all'interno di una concezione 'produttivistica' delle politiche sociali considerate come fattori che concorrono alla crescita economica

e alla competitività, più che come strumenti necessari a dare traduzione concreta a obblighi di solidarietà. Tale approccio pone l'accento sulla necessità di misure volte a riparare, mantenere e accrescere le risorse umane poste in capo a ogni singolo individuo (Hemerijck 2018). Si tratta dunque di perseguire un obiettivo complementare a quello più tradizionale della protezione sociale, inteso come diritto essenziale posto in capo a tutti i cittadini o ai lavoratori. Le politiche di investimento sociale sono infatti rivolte per lo più a prevenire il verificarsi di specifici rischi e bisogni sociali e mirano soprattutto alla costituzione di reti di servizi locali per garantire adeguato accesso a un'educazione di qualità, a efficaci servizi del lavoro o a favorire la conciliazione della vita familiare con quella professionale.

L'accento posto nel dibattito accademico e intellettuale sull'importanza di investire nelle persone al fine di "aiutarle ad aiutarsi da sé" (Giddens 2006), ha messo parzialmente in ombra un altro approccio, sempre di natura preventiva, ma complementare rispetto a quello dell'investimento sociale, vale a dire l'approccio pre-distributivo (Franzini e Raitano 2018). Quest'ultimo si basa sulla necessità di contrastare l'insorgenza di rendite di posizione, provvedendo a monte a una più equa allocazione di quei fattori che tendono altrimenti a generare spirali di disuguaglianza sociale. In altre parole, l'approccio pre-distributivo è volto anch'esso a garantire una crescita dell'uguaglianza di opportunità (e delle *capabilities* individuali), intervenendo però in chiave preventiva sulle sicurezze economiche di base e sulle infrastrutture sociali che consentono l'accesso a beni fondamentali (Granaglia 2020b). L'approccio pre-distributivo si differenzia inoltre da quello dell'investimento sociale sia estendendone il raggio d'azione al di là dell'educazione e formazione, sia avanzando una critica strutturale nei confronti della concentrazione di risorse materiali e di potere all'interno delle società capitalistiche contemporanee (Saraceno 2019). Le politiche pre-distributive possono infine essere integrate con quelle redistributive, riducendone di fatto la necessità di ricorso come strumenti di interventi ex post.

La seconda direttiva di trasformazione del tema della sicurezza sociale fa riferimento a un'accezione estensiva del significato di diritti sociali. Il riconoscimento e l'ampliamento della gamma di tali diritti co-

stituisce un aspetto cruciale e insostituibile nella costruzione dei sistemi di *Welfare State* moderni. Tali diritti sono per lo più intesi come prescrizioni formali che trovano innanzitutto nella norma di legge la garanzia della loro stessa esigibilità (obblighi formali). In altre parole, si tratta di diritti cogenti che assegnano alle singole persone la possibilità di rivendicare determinate spettanze (ad esempio una prestazione monetaria o l'accesso a un servizio), nonché di essere tutelati dagli organi della magistratura a fronte di una loro accertata violazione. A questa accezione classica di diritti sociali se ne affianca un'altra incentrata sull'idea di garanzia sociale, già diffusa nei Paesi scandinavi e in alcuni Paesi sudamericani (Ferrera 2019; Ferrera *et al.* 2020). Il riconoscimento di una garanzia sociale si pone a fianco della stessa idea di diritto sociale novecentesco, comportandone una potenziale estensione. Una garanzia prevede infatti la messa a disposizione di risorse strumentali per il concreto esercizio dei diritti, integrando così l'esistenza di obblighi formali di prestazione e di riparazione del danno a fronte del loro mancato rispetto. Lo spostamento da un'accezione legalistica e formale di diritto, che continua a mantenere la sua importanza, a quella di garanzia ha implicazioni anche sul disegno degli interventi di sicurezza sociale e l'integrazione delle misure. Questi ultimi sono infatti chiamati a prevedere non più solamente il diritto formale all'accesso a un qualche beneficio economico o in astratto a qualche servizio, ma l'identificazione precisa delle condizioni e delle soglie minime di fruizione che rendono effettivo il diritto medesimo. L'idea delle garanzie sociali non ha ancora trovato una piena attuazione in Italia. Gli esempi più vicini sono l'attuazione del programma Garanzia Giovani, la cui capacità di risposta è stata parziale e a "macchia di leopardo" (Vesan 2014; 2015; 2016), e l'indicazione sul territorio nazionale di livelli essenziali di assistenza con riferimento ai servizi sanitari, in ambito sociale o del lavoro.

La terza direttiva di cambiamento che interessa il tema dell'integrazione delle politiche di welfare riguarda i loro meccanismi di governance. Le prime forme di assistenza pubblica nascono già nel XVII secolo come interventi di natura discrezionale, repressiva e fortemente stigmatizzante per poi essere parzialmente sostituiti a partire dall'Ottocento dagli schemi di assicurazione (e assistenza) obbligatoria

nazionale. Questi ultimi costituiscono la prima grande invenzione istituzionale su cui ha finito con l'edificarsi l'intero sistema degli Stati sociali moderni. La nascita dei *Welfare States* ha portato alla creazione di nuove burocrazie specializzate, centralizzate e organizzate gerarchicamente, a cui è stato assegnato il compito della gestione delle politiche sociali. Con il passare dei decenni e delle cosiddette 'ondate' di decentramento amministrativo e devoluzione delle competenze, alcune di queste burocrazie e servizi dello Stato sociale hanno conosciuto una progressiva ricalibratura istituzionale (Ferrera 1998). Quest'ultima si è realizzata in due direzioni principali. La prima direzione è stata quella del decentramento variamente inteso come cessione di competenze ad amministrazioni regionali o locali o loro compartecipazione alla programmazione e attuazione degli interventi. Gli esempi più calzanti riguardano la regionalizzazione del sistema sanitario nazionale (Maino 2019), il decentramento delle politiche attive del lavoro (Vesan 2019) e delle politiche socio-assistenziali (Madama 2019). La seconda direzione ha portato all'estensione del novero dei soggetti coinvolti in diverso modo nel governo delle politiche sociali ad attori privati, sia *for profit*, sia del mondo del *non profit*. Anche in questo caso, le modalità organizzative con cui questa privatizzazione o ibridazione dell'intervento pubblico è avvenuta sono state diverse, dall'esternalizzazione di specifici compiti, alla creazione di sistemi di 'quasi-mercato', all'introduzione di titoli di servizio (voucher) fino al ricorso a forme di co-programmazione e co-progettazione della Pubblica amministrazione con enti del Terzo settore (Bifulco e Vitale 2005). In sintesi, la ri-organizzazione del comparto del welfare ha comportato una ridefinizione della sicurezza sociale come intervento integrato a cui possono partecipare una pluralità di soggetti. Questa ri-organizzazione ha di fatto ampliato le "*institutional venues*" (Baumgartner e Jones 1991) attraverso cui tali politiche possono essere realizzate, anche aprendo alla possibilità di forme di innovazione sociale rispetto alla più tradizionale gestione gerarchica e burocratica.

In conclusione, queste tre direzioni di marcia lungo le quali si è mossa la recente estensione e ri-articolazione dell'idea stessa di sicurezza sociale richiamano una visione sinergica dell'azione pubblica con riferimento alle strategie di approccio ai rischi socia-

li (preventive e reattive), alle tutele reali (diritti formali e garanzie di accesso effettivo) e alle modalità di governance (partenariati istituzionali e pubblico-privati). Allo stesso tempo, i tratti definitivi dell'approccio della sicurezza integrata che abbiamo illustrato nel paragrafo 2 si ritrovano anche nella più recente evoluzione delle politiche sociali. La prevenzione situazionale, la *multi-level governance*, il ricorso a strumenti pattizi, l'accento posto sulla complementarità e sinergia degli interventi, la territorializzazione dei medesimi sono infatti tutti elementi che segnano anche la nuova governance delle misure di sicurezza sociale. A titolo esemplificativo, già vent'anni fa la legge n. 328 del 2000<sup>2</sup> incarnava l'idea di procedere a un'integrazione degli interventi in materia di politica sociale e sanitaria, proponendo l'attivazione di "filieri di programmazione" che partivano dal livello nazionale arrivando a quello regionale e locale, con il coinvolgimento di attori pubblici ed enti del Terzo settore. L'attuazione di questa norma è stata però fortemente inficiata dalla riforma costituzionale del 2000 che ha definito le politiche di assistenza sociale come materia di competenza esclusiva delle Regioni. Ciò non ha impedito, perlomeno in alcuni territori, di sviluppare una pianificazione di zona ormai consolidata, di dare vita a interessanti esperienze di coinvolgimento di attori *non profit* e di recuperare, anche se solo parzialmente e di recente, un ruolo di coordinamento nazionale da parte dello Stato nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà.

A fronte dell'accertata convergenza nelle politiche di sicurezza sociale e di sicurezza urbana verso l'adozione di modelli integrati d'intervento, occorre ancora interrogarsi sulle difficoltà che si frappongono tra l'auspicio dell'integrazione e la sua effettiva realizzazione. Al di là dei loro limiti intrinseci, le tre direttive di sviluppo delle politiche di welfare che abbiamo richiamato mostrano infatti diversi livelli di maturazione. L'integrazione delle politiche preventive e di natura reattiva, così come lo sviluppo sinergico di misure volte a garantire l'effettività dei diritti sociali rimane ancora un obiettivo lontano dall'essere raggiunto in Italia. Al contrario per quanto riguarda i modelli di governance è possibile osservare im-

portanti cambiamenti con la nascita di nuove forme di raccordo fra attori istituzionali e privati. Ciò nonostante, anche in questo ambito è spesso prevalsa la logica della frammentazione e delle *'silos mentalities'* che ha comportato un peggioramento complessivo del benessere dei cittadini, perlomeno in alcune aree del Paese.

#### 4. Sicurezza sociale e disegualanze

Al fine di evitare semplici richiami retorici all'idea d'integrazione delle politiche – un'idea che di per sé trova difficilmente oppositori – la sua concreta attuazione dovrebbe essere valutata alla luce di qualche parametro di giudizio (*yardsticks*) che ci consenta di apprezzarne i relativi effetti. In questo articolo, suggeriamo di concentrarci sulla capacità di contrastare le disegualanze sociali. Anche il concetto di disegualianza mostra, come quelli discussi in precedenza, una natura multidimensionale, declinandosi in diverse forme che tendono ad alimentarsi fra loro. Senza pretendere di essere esaustivi, ne indichiamo cinque: la disegualianza reddituale, di genere, territoriale, intergenerazionale e di riconoscimento.

La più nota fra le forme di disegualianza fa riferimento all'esistenza di forti disparità di reddito che ha portato in tempi recenti all'acuirsi di veri e propri fenomeni di polarizzazione della ricchezza dovuti al rafforzamento delle posizioni dei ceti già affluenti, al peggioramento di coloro che già si trovavano in una situazione di deprivazione materiale e allo "scivolamento" verso la povertà della parte più vulnerabile del ceto medio (Franzini e Raitano 2018). L'intervento compensativo da parte dello Stato ha giocato un qualche ruolo nel calmierare queste tendenze, ma si è trattato, perlomeno con riferimento all'Italia, di un ruolo lontano dall'essere in grado di arrestare la crescita dei divari.

Tale disegualianza reddituale continua inoltre a presentarsi con maggiore severità nei confronti delle donne e in alcune aree del Paese. In sostanza, le asimmetrie nella distribuzione della ricchezza fra persone si accompagnano a disegualanze con una forte connotazione di genere e territoriale. Ciò è dovuto anche alle difficoltà di accesso e/o alla scarsa quali-

2 Legge 8 novembre 2009, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

tà di servizi essenziali come quelli di assistenza sanitaria (dai servizi di medicina generale a quelli specialistico-ospedalieri fino a quelli rivolti alle persone non autosufficienti), educativi (dai nidi alla formazione terziaria e permanente per gli adulti) o ancora di inserimento lavorativo. Si è inoltre estesa negli ultimi anni la cosiddetta disuguaglianza tra generazioni, a detrimento delle coorti più giovani e delle loro opportunità di costruire progetti di vita non precaria (Raitano 2018).

Le disuguaglianze reddituali, di genere, territoriali e tra padri e figli si legano spesso anche alla crescita delle cosiddette “disuguaglianze di riconoscimento” (Forum Disuguaglianze Diversità 2018). Queste ultime fanno riferimento alle percezioni che le persone hanno dell'attenzione e cura posta dalle classi politico-dirigenziali rispetto alle loro condizioni di vita, alle proprie necessità e aspirazioni, all'ambiente in cui si trovano. Questa forma di disuguaglianza è dovuta alla presenza di fasce della popolazione, spesso fra i ceti più deboli, che esprimono una radicale sfiducia verso le autorità pubbliche e provano un forte risentimento dovuto alla percezione dell'irrelevanza e ineluttabilità della loro condizione (Cohen 2019). Ciò può comportare l'emergere di sentimenti di rabbia che in alcuni casi, seppur non necessariamente, possono inasprire il senso di insicurezza individuale, generare reazioni violente o di devianza sociale, fino ad accompagnarsi all'emergenza di “dinamiche autoritarie” (Stenner 2005), tale per cui le persone appaiono più facilmente predisposte all'accettazione dell'autoritarismo di gruppo che dell'autonomia e libertà individuale. Il risultato finale è la lacerazione del tessuto sociale di appartenenza e dunque l'esatto contrario di quell'obiettivo di promozione del “benessere delle comunità” posto al centro del concetto di sicurezza integrata così come definito dal decreto-legge n. 14 del 2017.

Di fronte all'acuirsi del fenomeno delle disuguaglianze per via delle conseguenze della Grande Recessione e della più recente crisi pandemica, l'approccio integrato alle politiche sociali e di sicurezza dovrebbe essere quello meglio posizionato a fornire risposte efficaci alla crescente complessità dei problemi sociali. L'integrazione degli interventi dovrebbe infatti, per definizione, contrastare la frammentazione funzionale e istituzionale, mirando ad azioni sinergiche e di mutuo rafforzamento, alla riduzione di doppi

e sprechi, all'attivazione di percorsi di apprendimento virtuoso da parte dei soggetti coinvolti. Ciononostante, tale approccio deve fare i conti con alcuni dei limiti fondamentali che accompagnano l'intervento dello Stato e delle autorità pubbliche, sui quali ci soffermeremo qui di seguito.

### *I limiti dell'integrazione*

È possibile identificare almeno tre limiti che influenzano la capacità delle politiche integrate di welfare nel contribuire alla riduzione delle disuguaglianze: la tendenza alla contrazione della spesa per le politiche sociali (la cosiddetta ‘ricalibratura sottrattiva’); le effettive capacità istituzionali delle amministrazioni centrali e decentrate coinvolte nel disegno e attuazione degli interventi; la capacità degli stessi attori privati (sia *for profit*, sia del privato sociale) di porre in essere soluzioni adeguate ed efficaci, volte ad accrescere il bene pubblico.

Per quanto riguarda la ricalibratura sottrattiva delle politiche sociali, la crisi sanitaria e socio-economica dovuta alla pandemia del Covid-19 ha messo drammaticamente in luce come le politiche connesse alla dottrina dell’“austerità espansiva” (Alesina *et al.* 2019) si siano in realtà rivelate come una “ricetta” profondamente sbagliata che ha fortemente indebolito la nostra capacità di risposta all'emergenza e di rapida ripresa. In tal senso il consolidamento delle politiche di rigore finanziario dovuto alle riforme del Patto di stabilità e crescita e all'obbligo dell'equilibrio di bilancio impostato dal *Trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'Unione economica monetaria europea* (il cosiddetto *Fiscal compact*) ha finito con il condizionare pesantemente l'effettività dei diritti sociali a una valutazione delle capacità finanziarie dello Stato. Se tale valutazione è sempre auspicabile per una buona gestione dei conti pubblici, essa non può porsi a detrimento delle opportunità di godimento di diritti sociali. In tal senso si era già espressa la stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 275 del 2016 affermando che “è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Il bilanciamento tra il principio dell'equilibrio finanziario e l'esigenza di tutela dei diritti sociali deve dunque tenere in considerazione la necessità di sostenere economicamente l'esistenza

di un nucleo invalicabile di garanzie essenziali. L'essenzialità di queste garanzie dovrebbe comunque essere ricollegata all'idea di adeguatezza delle prestazioni e non a quella di erogazione di servizi minimi sufficienti o residuali. In altre parole, la funzione delle politiche di welfare dovrebbe essere quella di mirare al rafforzamento di un approccio universalistico alle politiche di welfare. Tale approccio non dovrebbe però ripiegare semplicemente su forme di selettività o categorialità, per lo più imposte dalla penuria dei bilanci pubblici. Al contrario, l'universalismo dovrebbe essere calibrato su bisogni e situazioni eterogenei (*targeting within universalism*), pur continuando ad assicurare le condizioni di base che "vanno prodotte in comune, come riflesso di una comune appartenenza" (Granaglia 2020a, 2). Queste considerazioni valgono anche con riferimento alla promozione di politiche di investimento sociale. Queste ultime per evitare di alimentare involontariamente ulteriori diseguaglianze (beneficiando maggiormente chi ne avrebbe meno bisogno) vanno diseguate con estrema attenzione, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei contesti in cui devono essere attuate. Inoltre, per esplicare i loro effetti tali politiche vanno comunque accompagnate da una solida e inclusiva rete di protezione sociale (Ronchi 2020). Esse non sono infatti in grado di produrre da sole un 'effetto-volano', soprattutto laddove manchino determinate pre-condizioni (Kazepov e Ranci 2017). Infine, occorre accompagnare sia le tradizionali politiche redistributive di protezione sociale sia quelle di investimento sociale con interventi pre-distributivi, al fine di evitare che l'obiezione della 'coperta sempre troppo corta' delle risorse finisca con impedire di fatto qualsiasi intervento efficace di contrasto alle diseguaglianze.

Il secondo limite alla traduzione concreta del principio di integrazione delle politiche sociali concerne l'annoso problema delle limitate capacità istituzionali delle nostre amministrazioni pubbliche a qualsiasi livello di governo facciano riferimento. Questo limite si esprime in una carenza di *stateness* ovvero di burocrazie e servizi efficaci ed efficienti in grado di rendere semplice e immediata la fruizione delle garanzie sociali e delle prestazioni considerate come essenziali a tutti i cittadini, a partire da coloro che sono sprovvisti di particolari risorse intellettive, culturali o di tempo. Questo significa ovviamente investire con con-

vinzione nel rafforzamento delle risorse umane delle amministrazioni pubbliche italiane, ma occorre farlo non solo garantendo un adeguato esborso di risorse finanziarie, bensì guardando a come utilizzare al meglio le risorse disponibili, prevedendo processi di selezione e formazione di personale in grado di svolgere mansioni complesse. La capacità delle amministrazioni di provvedere a interventi integrati di sicurezza sociale si declina inoltre nella capacità di ridurre la "catena di ostacoli" (Daly 2002) che possono sovrapporsi all'effettivo accesso ai diritti. Tali ostacoli concernono non solo l'adeguata specificazione in termini giuridici dei diritti medesimi, ma la garanzia pratica della loro esigibilità. Quest'ultima implica a sua volta investire in un efficace sistema di comunicazione e informazione degli utenti, nel rendere agevole la fruizione dei servizi tenendo conto di possibili barriere psicologiche e socio-culturali o delle caratteristiche precipe dei soggetti vulnerabili a cui le misure sono rivolte, nonché nel mettere a punto sistemi di monitoraggio e di pronta ed efficace tutela a fronte di eventuali inadempienze.

Il terzo limite che può seriamente inficiare l'attuazione di politiche integrate di sicurezza sociale concerne l'idea che il coinvolgimento di soggetti privati, in qualunque forma esso si realizzi, possa di per sé automaticamente rappresentare una soluzione alle carenze del pubblico. Questa logica presuppone infatti un approccio a-critico che dà per scontata la maggiore efficienza organizzativa ed economica della gestione privata di beni e servizi pubblici a fronte dei ritardi e degli sprechi delle amministrazioni statali, regionali o locali, nonché il raggiungimento di una più elevata qualità dei servizi a favore dell'utenza. Non si intende qui certamente negare che il coinvolgimento di altri attori, quali ad esempio gli enti del Terzo settore, possa comportare, a determinate condizioni, un'iniezione di innovazione rispetto a pratiche e servizi tradizionali (Ascoli *et al.* 2015). Ma il punto fondamentale rimane quello di saper mettere a fuoco proprio questo tipo di condizioni, evitando al contrario che presunti risparmi ed efficienze derivanti da forme di partenariato pubblico-privato finiscano solo con il nascondere costi scaricati sui soggetti più deboli (dall'utenza ai lavoratori del sociale impiegati in condizione di precarietà) e forme di spregiudicato opportunismo. In tale senso, un passo in avanti sembra essere stato compiuto dal decreto legislativo

n. 117 del 2017, il cosiddetto *Codice del Terzo Settore*, che all'articolo 55 consente alla Pubblica amministrazione la possibilità di ricorrere a forme di co-programmazione e co-progettazione per tutti i servizi di interesse generale, estendendo dunque il raggio d'intervento rispetto a quanto già previsto dalla legge n. 328 del 2000. L'attivazione di queste procedure negoziali mira a superare il tradizionale ricorso all'affidamento in appalto basato su principi puramente concorrenziali, assegnando a soggetti del privato sociale, opportunamente selezionati, una corresponsabilità nella programmazione e/o progettazione dei servizi di interesse generale. L'intento perseguito è di superare la logica dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che ha spesso portato a distorsioni rispetto alla qualità del lavoro delle persone assunte (ad esempio in termini di bassi livelli salariali e cattive condizioni di lavoro) e alla qualità dei servizi a danno dei beneficiari finali (Borzaga 2019). In particolare, con la co-progettazione, la stipula di un accordo di collaborazione tra l'amministrazione e il partner del Terzo settore individuato porta quest'ultimo a esercitare un'effettiva funzione pubblica, condividendone *in toto* la responsabilità degli interventi, dal loro disegno iniziale, alla loro attuazione e perfino al reperimento di risorse aggiuntive rispetto a quelle pubbliche per la realizzazione dei medesimi. Questa nuova modalità di operare deve ancora trovare un assetto consolidato in Italia dopo alcune interessanti sperimentazioni locali e a fronte dei dubbi recentemente sollevati dall'Agenzia nazionale anticorruzione e dal Consiglio di Stato (Marocchi 2018). Una buona co-programmazione e co-progettazione impone infatti un profondo ripensamento dei soggetti del privato sociale chiamati ad agire secondo una logica completamente differente. Ciò significa che tali soggetti, per poter svolgere le nuove responsabilità pubbliche affidate, devono essere in grado di effettuare adeguati investimenti in risorse umane, migliorare la capacità di lettura dei bisogni del territorio e perseguire forme di specializzazioni funzionali atte a garantire una reale crescita della qualità dei servizi di interesse generale. La co-programmazione e co-progettazione si inseriscono pertanto a pieno titolo nelle modalità di integrazione delle politiche che, come abbiamo argomentato, devono essere valutate non solo in quanto tali, ma alla luce della capacità di affrontare meglio le sfide delle diseguaglianze.

## 5. Conclusione

L'integrazione degli interventi dei soggetti pubblici e privati e delle risorse rappresenta una delle chiavi di volta per il disegno e la realizzazione di politiche articolate ed efficaci in materia di sicurezza sociale e urbana. Tale integrazione si accompagna in gran parte anche alla richiesta di una territorializzazione delle iniziative, nel senso che queste ultime devono essere concepite con attenzione specifica ai contesti e alle situazioni in cui si calano, senza per questo cedere a forme di frammentazione localistica.

L'integrazione come principio organizzativo cardine finisce però spesso con l'essere invocato come una sorta di 'Santo Graal', da molti venerato ma mai effettivamente conquistato. La recente crisi che ha seguito la pandemia del Covid-19 sembra aver posto ancora di più l'accento sulla necessità di interventi coordinati, sinergici e allo stesso tempo personalizzati. Il cosiddetto Piano Colao, *Iniziativa per il rilancio. Italia 2020-2022*, individua ad esempio nel potenziamento del welfare di prossimità una delle misure strategiche da attuare nei prossimi anni. Si suggerisce infatti di creare presidi all'interno delle comunità locali di maggiore dimensione (sopra i 50.000 abitanti) in cui le persone possano facilmente accedere a una molteplicità di servizi in ambito socio-sanitario rivolti a cittadini in condizioni di estrema fragilità, ma anche a persone che attraversano difficoltà 'ordinarie' legate alla genitorialità, a situazioni di conflitto o all'invecchiamento. Inoltre, particolare enfasi nel Piano è data agli attori del Terzo settore, soprattutto le imprese sociali, e alla necessità di facilitare processi di aggregazione per gli enti non profit. Al contrario, una fin troppo limitata attenzione è stata riservata al tema della 'giusta transizione' verso l'economia verde, posta al centro dell'agenda della Commissione Von der Layen, ovvero alla necessità di strategie integrate di sviluppo incentrate sugli obiettivi di sostenibilità sociale ed ambientale che potrebbero esse stesse avere ricadute benefiche sulle comunità locali.

In conclusione, i principi organizzativi della prossimità e dell'integrazione degli interventi in materia di sicurezza sociale sembrano essere tornati a pieno titolo al centro del dibattito di policy post Covid-19, dopo anni di enfasi acritica sulle virtù del decentramento, tentativi di ricentralizzazione e forte attenzio-

ne politica e mediatica sulle riforme in materia pensionistica e di liberalizzazione del mercato del lavoro. Affinché si possa avviare un reale cambio di rotta, occorre però una strategia di lungo respiro che abbia come suo obiettivo prioritario il contrasto delle diverse forme di disuguaglianza, nonché degli ostacoli al reperimento delle risorse necessarie e al loro concreto ed efficace utilizzo.

---

## Bibliografia

- Alesina A., Favero C., Giavazzi F. (2019), *Austerity - When It Works and When it Doesn't*, Princeton, Princeton University Press
- Ascoli U., Ranci Ortigosa C., Sgritta G.B. (2015), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, il Mulino
- Barca F. (2009), *Agenda for a reformed cohesion policy*, Bruxelles, European Commission
- Baumgartner F.R., Jones B.D. (1991), Agenda dynamics and policy subsystems, *The Journal of Politics*, 53, n.4, pp.1044-1074
- Bifulco L., Vitale T. (2005), La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp.81-100
- Borzaga C. (2019), L'art.55: come liberare il Terzo settore e i servizi sociali dalla schiavitù della concorrenza, *Welforum.it*, 23 settembre <<https://bit.ly/3jTLHLM>>
- Cohen J.L. (2019), Populism and the Politics of Resentment, *Jus Cogens*, 1, n.1, pp.5-39
- Cramer K.J. (2016), *The Politics of Resentment*, Chicago, Chicago University Press
- Daly M. (2002), *Access to Social Rights in Europe. Report*, Strasbourg, Council of Europe Publishing
- Ferrera M. (2019), *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del Welfare*, Bologna, il Mulino
- Ferrera M., Corti F., Madama I. (2020), I diritti sociali come risorse di potere nell'assetto multi-livello dell'Ue: una proposta di concettualizzazione a partire dalla Garanzia Giovani, *Politiche sociali, in corso di pubblicazione*
- Franzini M., Raitano M. (a cura di) (2018), *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, Bologna, il Mulino
- Forum Disuguaglianze Diversità (2018), Le disuguaglianze di riconoscimento favoriscono la dinamica autoritaria, *Forumdisuguaglianzediversita.org*, 24 marzo <<https://bit.ly/3hyeX8Z>>
- Giddens A. (2006), Il socialismo è morto ma la sinistra no, *La Repubblica*, 29 agosto <<https://bit.ly/3f6rPRL>>
- Granaglia E. (2020a), Quale idea di welfare? Alcune riflessioni a partire dal "documento Colao", *I Menabò di Eticaeconomia*, n.129 <<https://bit.ly/2P1Q8FW>>
- Granaglia E. (2020b), Quale idea di uguaglianza per lo stato sociale? In difesa della «vecchia» idea di uguaglianza di condizioni, *Politiche Sociali*, VII, n.1, pp.19-38
- Hemerijck A. (2018), Social investment as a policy paradigm, *Journal of European Public Policy*, 25, n.6, pp.810-827
- Kazepov Y., Ranci C. (2017), Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case, *Journal of European Social Policy*, 27, n.1, pp.90-104
- Madama I. (2019), La politica socio-assistenziale, in Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino, pp.263-326
- Maino F. (2019), La politica del lavoro, in Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino, pp.203-262
- Marocchi G. (2018), Coprogettazione: Anac e Consiglio di Stato rimescolano le carte. Ma forse non conoscono il gioco, *Secondowelfare.it*, 20 settembre <<https://bit.ly/3f8waUK>>
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and social class. And other essays*, Cambridge, University Press
- Morel N., Palier B. (a cura di) (2011), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol, Policy Press
- Pascual A.S., Magnusson L. (a cura di) (2007), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*, Bruxelles, Peter Lang
- Raitano M. (2018), La trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza in Italia: dimensione e meccanismi, *I Menabò di Eticaeconomia*, n.82 <<https://bit.ly/39zvK27>>
- Raitano M. (2011), La riproduzione intergenerazionale delle disuguaglianze in Italia: istruzione, occupazione e retribuzioni, *Politica economica*, 27, n.3, pp.345-374
- Ronchi S. (2020), Social investment outcomes and policy complementarities: lessons for Social Europe, *Euvisions*, 29 maggio <<https://bit.ly/2D5ZEWp>>
-

- Saraceno C. (2019), Retrenching, recalibrating, pre-distributing. The welfare state facing old and new inequalities, *Structural Change and Economic Dynamics*, 51(C), pp.35-41
- Sen A. (2000), *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, il Mulino
- Sorrentino M. (2018), Verso un modello di gestione della sicurezza integrata, *Cespis*, 23 settembre <<https://bit.ly/3gmlXo1>>
- Tosun J., Lang A. (2017), Policy integration: Mapping the different concepts, *Policy Studies*, 38, n.6, pp.553-570
- Vesan P. (2019), La politica del lavoro, in Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino, pp.133-202
- Vesan P. (2015), Lost in Implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia, in Ferrera M., Maino F. (a cura di), *Secondo rapporto sul secondo welfare*, Torino, Centro di documentazione e di ricerca Einaudi, pp.1-23
- Vesan P. (2014), La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?, *Politiche Sociali*, 1, n.3, pp.491-500
- Vesan P. (2009), Flessibilità, sicurezza e precarietà, in Berton F., Richiardi M.G., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, il Mulino, pp.29-46
- Vesan P., Lizzi R. (2016), La Garanzia giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, XI, n.1, pp.57-86
- 

## **Patrik Vesan**

p.vesan@univda.it

È Professore associato in Scienza politica presso l'Università della Valle d'Aosta dove insegna, tra i vari corsi, Politiche sociali e del lavoro. Fra le sue recenti pubblicazioni, si segnalano *New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament* in *Journal Common Market Studies*, 2019 (con F. Corti), *The Puzzle of Expansionary Welfare Reforms Under Harsh Austerity. Explaining the Italian Case*, *South European Society and Politics*, 2019 (con S. Ronchi) e *Social democracy, Social Europe and the "post-Third way agenda": From the European Pillar of Social Rights to the Great Lockdown*, 2020 (con F. Corti).

# La sicurezza nell'integrità

## Politiche anticorruzione, maladministration e tutela dei diritti

**Alberto Vannucci**  
Università di Pisa

Il contributo esamina il legame tra il tema della sicurezza e quello delle politiche per l'integrità, volte a contenere e prevenire la *maladministration*. Dopo un'analisi multidimensionale del concetto di sicurezza, letto in una cornice teorica neo-istituzionalista, si mostra come forme di criminalità politico-amministrativa ed economico-finanziaria, specie nelle manifestazioni di natura estorsivo-parassitaria, rappresentino un fattore di criticità tanto rispetto a una condizione di 'sicurezza primaria' di cittadini e operatori economici, che rispetto a una più ampia nozione di 'sicurezza integrata' di una gamma più estesa di diritti, la cui garanzia viene intaccata da abusi, inefficienze, corruzione. Viene infine presa in esame l'interazione tra la sicurezza, nelle due declinazioni sopra richiamate, e le politiche per l'integrità della Pubblica amministrazione in Italia, considerate nella loro difficoltosa attuazione susseguente all'approvazione della legge n. 190 del 6 novembre 2012.

*This article examines the link between security issues and anticorruption policies, with the aim of limiting and preventing maladministration. Following a multidimensional analysis of the concept of security within a neo-institutionalist theoretical framework, it shows how political-bureaucratic and economic-financial crimes, especially in their extorsive and parasitic manifestations, represent a critical factor in the 'primary security' of individuals and economic actors, as well as in the broader sense of the 'integrated security' of a wider range of rights, whose protection is negatively affected by abuses, inefficiencies and corruption. Finally, the article explores the interaction between security (understood in both the above dimensions) and anticorruption policies in Italy, as implemented following the enactment of law 190/2012.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-6

### Citazione

Vannucci A. (2020), La sicurezza nell'integrità. Politiche anticorruzione, maladministration e tutela dei diritti, *Sinapsi*, X, n.2, pp.68-85

### Parole chiave

Anticorruzione  
Etica del lavoro  
Pubblica amministrazione

### Key words

Anti-corruption  
Work ethic  
Public administration

## 1. Introduzione

A partire dagli anni Novanta del secolo passato – in coincidenza con scandali e inchieste giudiziarie dagli effetti deflagranti, come quello di ‘mani pulite’ – in molti Paesi occidentali il tema della lotta alla corruzione e della promozione di integrità e trasparenza nella gestione della cosa pubblica è entrato prepotentemente nell’agenda politica. La questione dell’impatto della *maladministration*, nelle sue molteplici declinazioni<sup>1</sup> sui sistemi politici democratici, è stata oggetto di una riflessione critica che si è concentrata sulla loro crisi di legittimazione, cui tali pratiche contribuiscono in modo significativo e, più di recente, sul ruolo che tale *issue* può assumere nel discorso politico populista (Curini 2018). Parallelamente, il tema ha acquisito un rilievo crescente anche a livello internazionale, con un processo sancito quale tappa più significativa dall’adozione nel 2003 della Convenzione ONU di Merida, con la quale si è definita una cornice regolativa condivisa alle politiche di lotta alle pratiche di corruzione. L’acquisita consapevolezza dei gravissimi danni politici ed economici indotti da queste ‘cattive pratiche’ ha favorito un processo di securizzazione del tema, specie in quei contesti in cui si rileva una minaccia esistenziale posta dal proliferare di forme di corruzione sistemica nei confronti di componenti fondamentali dello Stato e del regime politico. Specialmente nei Paesi più fragili sotto il profilo politico-istituzionale, minati da conflitti violenti e profonde lacerazioni sociali

la corruzione accresce il rischio di conflitti e il conflitto incrementa il rischio di corruzione. I due fenomeni alimentano una relazione simbiotica che minaccia pace e stabilità in Stati già afflitti dalla violenza. [...] L’impatto negativo della corruzione sulla protezione dei diritti umani e sullo sviluppo è chiaro. Come puntualizzato dalle Nazioni Unite, gli Stati non sono capaci di rispettare i loro doveri di garantire i diritti umani a causa della corruzione (Transparency International 2014, 5).

Di qui un duplice legame, che sarà esplorato in questo contributo, tra il tema della sicurezza e quel-

lo delle politiche per l’integrità, volte a contenere e prevenire la *maladministration*. Nel secondo paragrafo viene presentato un concetto multidimensionale di sicurezza, utilizzando quale cornice teorica la prospettiva neo-istituzionalista. Il terzo paragrafo analizza come forme di criminalità politico-amministrativa ed economico-finanziaria, specie nelle manifestazioni di natura estorsivo-parassitaria, rappresentino un fattore di criticità tanto rispetto a una condizione di ‘sicurezza primaria’ di comuni cittadini e operatori economici, che rispetto a una più estesa nozione di ‘sicurezza integrata’, la cui garanzia – espressione di un’interazione complessa tra una molteplicità di enti, livelli di governo e agenzie cui sono affidate le corrispondenti attività amministrative – viene intaccata da abusi, inefficienze, corruzione. Ci si concentra sulle caratteristiche dei processi decisionali inquinati dalla *maladministration* guardando sia alle attività dello *Stato protettivo*, volto a fornire una tutela dei diritti di proprietà e dell’incolumità fisica degli individui, che all’erogazione di beni e servizi pubblici associata all’attività dello *Stato produttivo*, grazie al quale viene riconosciuto un più esteso spettro di diritti sociali e civili, la cui salvaguardia è essenziale per il benessere complessivo dei cittadini e delle comunità territoriali. Nel quarto paragrafo viene presa in esame l’interazione tra il tema sicurezza, nelle due declinazioni sopra richiamate, e le politiche per l’integrità della Pubblica amministrazione in Italia, considerate nella loro attuazione susseguente all’approvazione della legge n.190 del 2012. Sono infine presentate alcune considerazioni conclusive.

## 2. Sicurezza e istituzioni

Garantire la sicurezza dei cittadini è la principale funzione degli Stati moderni, esercitata in un precario bilanciamento tra la sfera delle libertà individuali e quella dei poteri dell’autorità pubblica, storicamente realizzatosi mediante assetti politico-istituzionali differenziati. Se in origine ha prevalso una concezione minima di mera salvaguardia di incolumità fisica e proprietà dei cittadini da parte dello Stato, questa

---

Questo contributo è un prodotto di ricerca del progetto MIUR PRIN 2017-2017CRLZ3F: *PolitiCanti. The Politicisation of Corruption and Anticorruption Strategies in Italy*.

1. Come osserva Cassese (1992, 244): “Il fenomeno presenta due aspetti diversi. Vi è quello più noto nel quale l’amministrazione dispone di risorse per stipulare contratti di esecuzione di opere e di fornitura. In questo caso, c’è un esborso

concezione è andata progressivamente estendendosi fino a ricomprendere, oggi, uno spettro di attività pubbliche che rispondono alla domanda di intervento a protezione di un insieme più esteso di diritti. In termini analitici, il tema della sicurezza si ricollega infatti all'esistenza di diritti (individuali o collettivi) di controllo, socialmente riconosciuti su determinate risorse:

Se una persona ha un diritto legale di agire o di usare o disporre di un bene o risorsa o di controllare l'esito di un evento, questo implica la sua capacità di farlo senza interferenze dell'autorità legale. [...] Un attore ha il diritto di porre o di far porre in essere un'azione quando tutti quelli che sono influenzati dal suo esercizio la accettano senza opporsi (Coleman 1990, 49-50).

Seguendo un approccio neo-istituzionalista, l'esistenza di un diritto riflette dunque la facoltà o la capacità (attesa) di un soggetto di trarre beneficio da una risorsa; in maniera diretta, con un atto di consumo, oppure indirettamente, attraverso scambio o trasferimento unilaterale. Possedere un diritto *economico* di proprietà significa esercitare un controllo su quella risorsa, essere capaci di esercitare scelte di disposizione che hanno per oggetto beni o servizi aventi valore (Alchian 1989; Barzel 1989 e 2002; Crawford e Ostrom 2002). L'esistenza di diritti presuppone dunque un'interazione sociale regolata, ossia una cornice istituzionale nella quale la loro definizione si traduce in modelli di condotta che definiscono socialmente le modalità di accesso e di impiego delle risorse:

Il modo con cui l'assegnazione di un diritto è socialmente determinata risulta intimamente connesso al modo con cui emerge una norma (Coleman 1990, 52).

Ogni 'regola del gioco', infatti, rimanda alla descrizione di una particolare struttura di diritti di controllo sulle azioni di disposizione delle risorse:

I diritti di proprietà sono relazioni tra individui che sorgono dall'esistenza di beni scarsi e riguardano il loro

impiego. Essi sono costituiti da norme di condotta che gli individui devono osservare, oppure subire i costi della violazione. I diritti di proprietà, in altri termini, non definiscono una relazione tra individui e oggetti. Piuttosto, essi definiscono una relazione tra individui che ha per oggetto beni scarsi (Pejovich 1998, 57).

I diritti descrivono la relazione tra soggetti "rispetto a una risorsa economica o a una linea di azione [...]. I diritti sono gli strumenti mediante i quali una società controlla e dà ordine all'interdipendenza umana, e risolve il problema di chi ottiene cosa [...]. Avere un diritto significa avere la possibilità di essere presenti o rappresentati nelle decisioni sull'uso delle risorse e di creare costi per quanti volessero prendere parte alle decisioni stesse" (Schmid 1988, 42-48). Quanto maggiore è la compatibilità delle rappresentazioni soggettive e delle credenze (oltre che degli interessi), indotta anche dalla presenza di terze parti garanti come lo Stato, tanto più le scelte degli attori sociali si conformano senza attriti alle aspettative congruenti ai modelli di condotta adottati, riproducendo nel tempo l'assetto istituzionale che assegna i diritti sulle risorse, nei loro diversi contesti (economico, politico, sociale, ecc.) di interazione (Barzel 2002). Rinsaldandosi la capacità attesa di ciascun individuo di disporre dei diritti secondo criteri socialmente riconosciuti, si attenuano anche le violazioni, gli attriti nella loro interpretazione, le domande di risoluzione di controversie, le sfide alla sicurezza.

Al contrario, quando uno o più attori percepiscono che taluni diritti (umani, economici, politici, sociali, civili, ambientali, ecc.) sono esposti a una sfida da soggetti esterni che ne mettono a repentaglio la sussistenza o il valore, può essere sollevata la questione della loro salvaguardia, specie se il conflitto assume il profilo di una sfida esistenziale, tale da indurre la richiesta di adozione di misure straordinarie (Buzan *et al.* 1998). A seconda delle arene sociali nelle quali si realizzano interazioni in cui vengono esercitati i diritti 'sfidati', possiamo distinguere differenti problemi di sicurezza. In ogni caso, questi attriti chiamano in causa i criteri di attribuzione – regolati tanto a livello so-

---

dello Stato e le 'malpractices' sono più visibili, quando i contratti non vengono attribuiti secondo i criteri dell'imparzialità e del merito. Vi è, poi, un'ipotesi meno visibile, quella nella quale vengono monetizzati beni non monetari. Ad esempio, le amministrazioni danno concessioni, autorizzazioni, nullaosta, licenze. In questi casi, l'adozione del provvedimento amministrativo può essere condizionata dall'amministrazione all'esborso di somme da parte di privati".

ziale che istituzionale – del potere di impiegare risorse per fronteggiare le ‘sfide’ all’allocazione e all’impiego di quei diritti, assicurandone la protezione. Entrano allora in gioco l’uso tendenzialmente monopolistico della violenza legittima da parte dello Stato, in primo luogo, ovvero di altri attori (come le organizzazioni criminali) capaci di utilizzare la coercizione, ma anche il richiamo a credenze ideologiche, l’allocazione di risorse economiche, le norme sociali, i valori culturali (Pizzimenti e Vannucci 2005; Barzel 2002).

In questa concezione multi-dimensionale di sicurezza, l’autorità statale, e più in generale i soggetti pubblici, appaiono spesso cruciali, per quanto essi non rappresentino i soli attori rilevanti capaci di fornire protezione ai molteplici profili e attributi dei diritti in gioco. Bisogni e istanze di protezione hanno una natura relazionale, dunque molteplici sono gli insiemi di referenti (corrispondenti alla gamma di diritti la cui esistenza può essere minacciata) e di agenti che possono entrare in gioco per tutelarne il rispetto:

Una varietà di istituzioni, legittime e illegittime, possono intervenire nel garantire gli accordi e comporre le dispute. Al pari dello Stato, le organizzazioni criminali utilizzano la violenza per una garanzia di adempimento in qualità di terza-parte. Altre organizzazioni possono impiegare mezzi non violenti per garantire gli accordi (Barzel 2002, 69).

Ogni richiamo alle tematiche della sicurezza implica dunque una comprensione preliminare delle dinamiche di interazione sociale dalle quali emergono elementi di vulnerabilità dei diritti rispetto alle minacce di cattura provenienti da altri soggetti, ovvero dall’ambiente naturale, degli attori che possono contribuire a proteggere quella struttura istituzionale dalle minacce esterne, di incentivi e distorsioni che possono condizionare il loro operato – con particolare riferimento agli agenti pubblici.

### 3. La corruzione della sicurezza

Sotto un profilo analitico si possono distinguere due tipi di attività pubblica. Il primo è la garanzia di applicazione e rispetto dei *vincoli formali* sanciti dall’ordinamento, esercitata dallo *Stato protettivo*, il cui compito “non è quello di produrre alcun particolare bene o servizio che sia consumato da pubblico, ma piuttosto di controllare che il meccanismo regolante

la produzione di quei beni e servizi si mantenga correttamente in funzione” (Hayek 1994, 63). Il secondo concerne invece le scelte pubbliche relative alla formulazione e attuazione delle politiche di offerta di tutti gli altri beni e servizi pubblici, delegate allo *Stato produttivo*. Gli agenti pubblici che sovrintendono a queste funzioni sono vulnerabili alla pratica di diversi tipi di ‘abusi’ nell’esercizio delle loro funzioni, da cui conseguono effetti diversi in termini di tutela dei diritti e ‘sfide’ alla sicurezza dei cittadini.

Lo *Stato protettivo* è l’apparato istituzionale per l’individuazione di eventuali infrazioni e l’applicazione di sanzioni in caso di violazione di regole e vincoli contrattuali. Agenzie di controllo, forze di polizia, organi del potere giudiziario ne sono i principali referenti istituzionali. Grazie alla loro azione lo Stato provvede all’offerta di un particolare bene pubblico – l’aspettativa diffusa di una protezione dei diritti primari alla vita e alla proprietà:

Il ‘bene pubblico’ è la sicurezza generalizzata dei diritti o delle pretese, e non la particolare azione di garanzia di applicazione che produce quella sicurezza [...]. Idealmente o concettualmente, la garanzia di applicazione può essere programmata meccanicamente in anticipo rispetto alla violazione della legge. I partecipanti si accordano su una struttura di diritti individuali o pretese che devono essere sanzionate, e la violazione richiede solo che il fatto venga scoperto e la sanzione automaticamente applicata (Buchanan 1975, 67).

L’esistenza di una sufficiente protezione dei diritti, infatti, è una precondizione affinché essi possano essere oggetto di consumo, trasferimento, scambio.

Lo *Stato produttivo* opera invece tramite attività e politiche concernenti la produzione e allocazione dei beni pubblici, finalizzate al soddisfacimento di quei bisogni considerati socialmente significativi (educazione, sanità, salvaguardia ambientale, ecc.), nonché al finanziamento delle corrispondenti attività attraverso il prelievo coattivo di risorse derivante dall’imposizione fiscale. L’attività protettiva e quella produttiva dello Stato, distinguibili sotto un profilo analitico, nella realtà si presentano strettamente intrecciate. Se guardiamo all’interazione tra sicurezza e abusi potenziali di potere, ci è tuttavia utile distinguere tra le funzioni di matrice regolativa e coercitiva dello Stato, con cui viene sancita e garantita l’effettività delle regole for-

mali, comune a qualsiasi forma statale, e il suo ruolo di erogatore di servizi, che comporta la delega ai propri agenti di attività di estrazione, gestione e allocazione di risorse<sup>2</sup>. Nello svolgere questo secondo tipo di mansioni lo Stato “è un’organizzazione fra le tante, [...], mentre nello svolgere le prime assolve ad una condizione essenziale perché venga preservato tale ordine complessivo” (Hayek 1994, 63)<sup>3</sup>.

Le categorie così identificante presentano punti di contatto con la tipologia di Lowi (1999), che distingue tra politiche pubbliche regolatorie, distributive, redistributive e costituenti impiegando come criterio di classificazione delle diverse arene le modalità di impiego della coercizione, in particolare la sua probabilità (remota o immediata) e l’ambito di applicazione (all’azione individuale o all’ambiente dell’azione). Tutte le politiche pubbliche hanno infatti una componente coercitiva, che ne accresce le probabilità di riuscita:

Le istituzioni statali hanno il diritto e l’obbligo di aumentare le probabilità che il futuro corrisponda agli intenti originari espressi nella politica pubblica. [...] Ma la maggior parte delle politiche pubbliche è accompagnata esplicitamente da mezzi per imporre le proprie intenzioni all’ambiente, e in tutte le politiche sono implicite certe tecniche di controllo (Lowi 1999, 230).

Tanto le politiche redistributive che quelle distributive sono riconducibili in prima istanza all’attività dello *Stato produttivo*, che genera un’allocazione di risorse (beni e di servizi) sulla base di criteri normativi di inclusione/esclusione a categorie generali oppure a specifiche o individuali classi di beneficiari. L’attività dello *Stato protettivo* comporta invece decisioni prese da agenzie protettive (magistratura, organi di polizia e

di controllo, ecc.) relativa al controllo del rispetto delle regole fondata su criteri ‘oggettivi’ di accertamento della conformità delle condotte individuali alle norme vigenti. Le politiche regolatorie, identificando i modelli di condotta validi per i componenti della collettività, circoscrivono il perimetro di azione dello *Stato produttivo*, restringendo o ampliando la gamma di condotte individuali sottoposte a controlli e sanzioni:

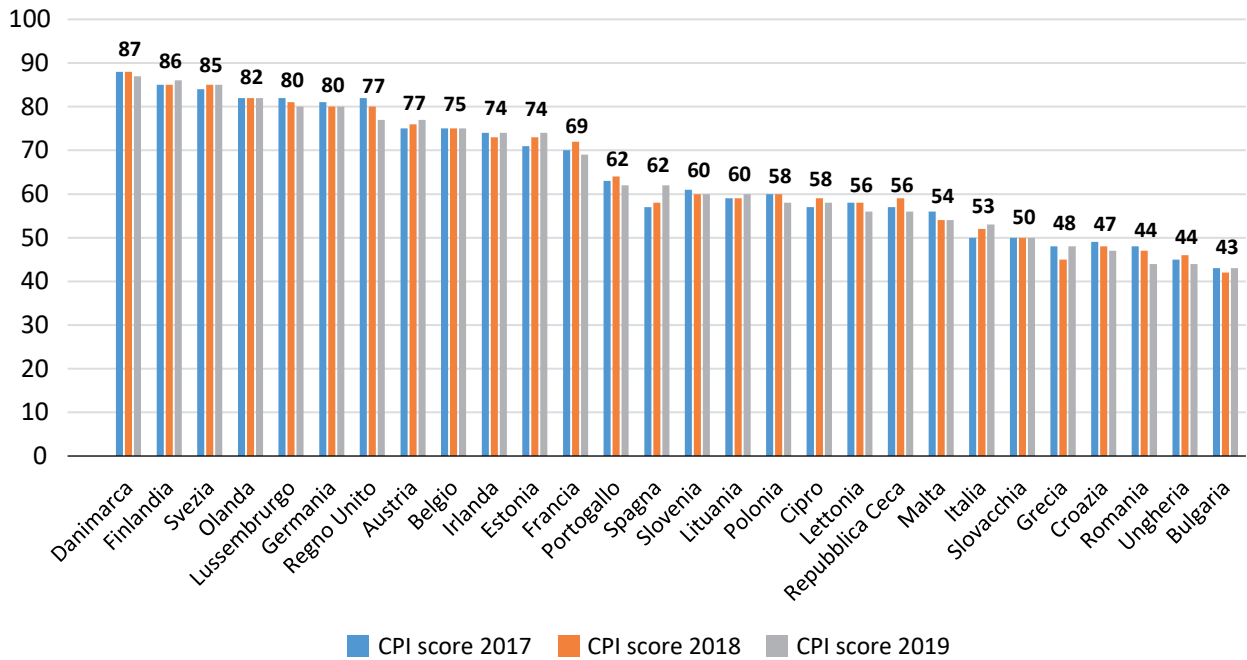
Le agenzie regolatorie sono responsabili dell’implementazione delle classiche politiche governative di controllo, della formulazione o dell’implementazione di norme che impongono obblighi agli individui ed erogano punizioni per la mancata osservanza degli stessi. [...] Altri, compresi i tribunali, possono avere la responsabilità di applicare le sanzioni, ma solo dopo che gli amministratori hanno avviato il processo individuando il soggetto, decidendo che la condotta è contraria alla norma, e conducendo quell’individuo, tramite arresto o denuncia, all’attenzione dell’autorità che emetterà la sanzione (Lowi 1999, 245).

Questa distinzione può aiutarci a cogliere le ricadute su estensione ed efficacia delle garanzie di protezione dei diritti delle diverse forme di abuso potenzialmente poste in essere dagli agenti pubblici, che “mettono in vendita” a vantaggio dei portatori di risorse economiche e relazionali, ovvero utilizzano impropriamente a fini personali risorse connesse all’esercizio del potere pubblico, trasformandolo in un “mercato di autorità” (Belligni 1997). A seconda del ruolo ricoperto dagli amministratori pubblici corrotti – coinvolti in attività di garanzia di adempimento delle regole (*Stato protettivo*), ovvero di erogazione di beni e servizi pubblici (*Stato produt-*

2 Il finanziamento delle attività necessarie all’erogazione di beni e servizi pubblici, a sua volta, è vulnerabile al rischio di elusione e defezione da parte dei soggetti – *free riders* – che potrebbero comunque beneficiarne senza averne contribuito: dunque “per far rispettare le proprie decisioni, lo Stato produttivo deve rivolgersi al proprio complemento, lo Stato protettivo” (Buchanan 1975, 22).

3 Qualsiasi assetto istituzionale impone qualche bilanciamento tra queste componenti, dal momento che la garanzia dei diritti individuali di proprietà si riflette nell’ampiezza dei poteri delegati ai rappresentanti pubblici, mentre la stessa ripartizione del finanziamento di beni e servizi pubblici richiede l’applicazione (o la minaccia credibile) di mezzi coercitivi, per scoraggiare la possibile defezione di *free riders*. Questa prospettiva permette di distinguere analiticamente quattro componenti di una politica pubblica: la definizione di confini tra diritti individuali e diritti collettivi sulle azioni; la garanzia di sicurezza di tali diritti, assicurata attraverso procedure istituzionalizzate che delincono poteri e vincoli dello Stato protettivo; la scelta politica di quali e quanti beni e servizi pubblici produrre; la definizione di ‘meta-regole’ *costituzionali* con cui modificare i confini tra Stato protettivo e produttivo e i corrispondenti meccanismi decisionali (Vannucci 2004).

**Grafico 1**  
**Indice di percezione della corruzione CPI nei Paesi EU28 2017-2019**



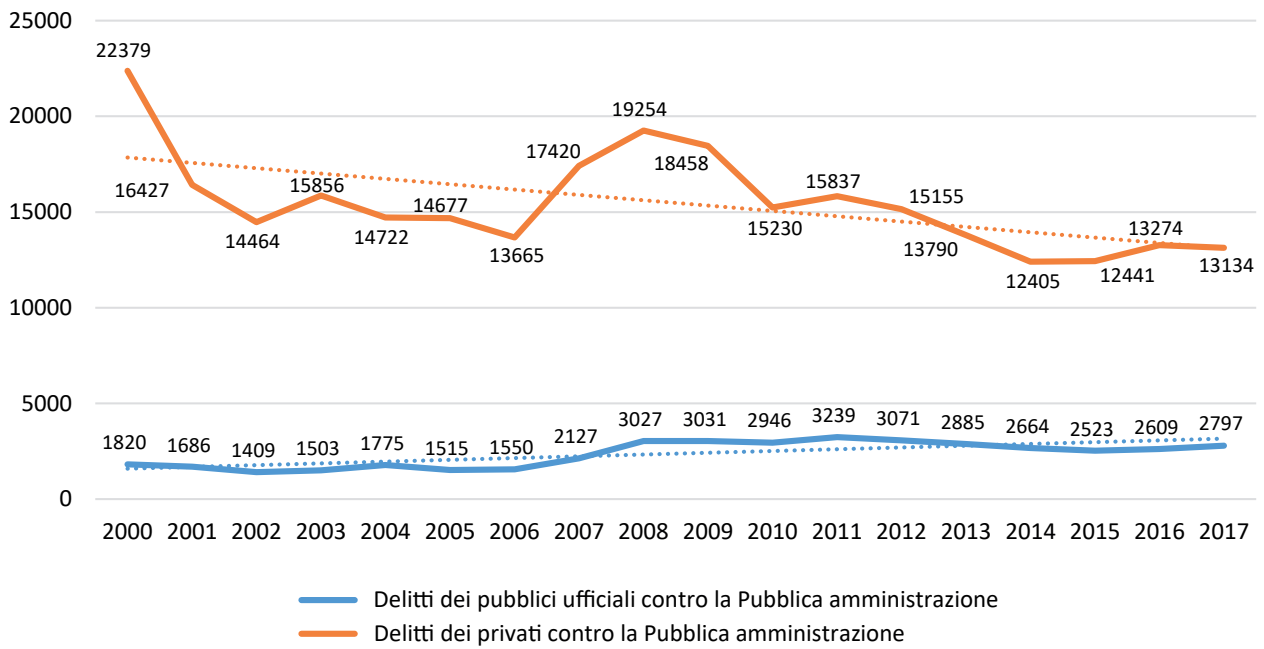
Fonte: elaborazione da Transparency International 2019

tivo) – le potenziali distorsioni dei corrispondenti processi decisionali, indotte o meno da relazioni indebite con portatori di interessi privati, generano conseguenze diverse. Si tratta di manifestazioni patologiche del funzionamento della Pubblica amministrazione che, secondo credenze diffuse nella popolazione, appaiono endemiche nel contesto italiano. Secondo una rilevazione del 2017 di Eurobarometro, l’82% dei cittadini italiani ritiene che le tangenti e l’utilizzo di relazioni siano il modo più facile per accedere ai servizi pubblici, contro una media dei Paesi EU28 del 66%; il 41% ritiene che la corruzione influenzi direttamente la propria vita quotidiana, rispetto a una media dei Paesi EU28 del 25%; l’89% ritiene diffuso il problema della corruzione, a fronte di una media dei paesi EU28 del 68% (Commissione europea 2017). La rilevanza della *issue* corruzione nel contesto italiano è certificata anche dalle percezioni degli esperti, ordinate nel *ranking* internazionale del *Corruption Perception Index* di Transparency International, che collocano l’Italia – nonostante i lievi progressi dell’ultimo quinquennio – nelle posizioni di coda a livello europeo (grafico 1).

Le statistiche giudiziarie, che mostrano l’ampiezza della risposta repressiva dell’apparato statale all’universo ‘oscuro’ delle declinazioni criminali della *maladministration*, tra il 2000 e il 2017 segnalano nel complesso dei reati contro la Pubblica amministrazione due trend divergenti per quanto riguarda le condanne definitive: in calo il coinvolgimento, largamente maggioritario, di attori privati – la ‘domanda’ di corruzione, per così dire – mentre al contrario appare in crescita la presenza di pubblici ufficiali – l’‘offerta’ di corruzione (grafico 2).

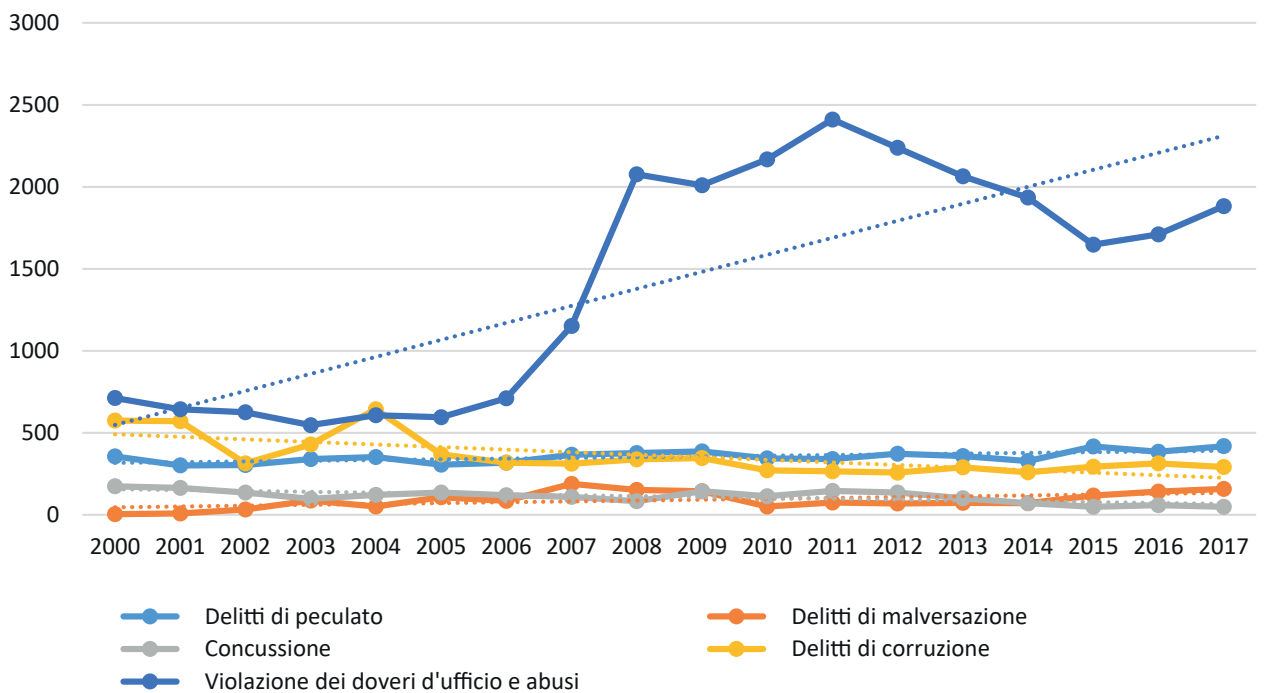
Se ‘spacchettiamo’ l’andamento dei principali reati contro la Pubblica amministrazione dei pubblici ufficiali osserviamo linee di tendenza differenti: le condanne per violazioni di doveri d’ufficio e abusi, con alcune oscillazioni, appaiono in crescita (ed è in larga misura il più diffuso), così come malversazione, peculato e concussione, a differenza dei reati di corruzione, che mostrano un trend decrescente – con uno ‘scalino’ coincidente con l’approvazione della legge n. 251 del 2005, cosiddetta *ex-Cirielli*, che ha ridotto considerevolmente i tempi di calcolo della prescrizione per i reati contro la Pubblica amministrazione (grafico 3).

**Grafico 2**  
**Condanne definitive per reati contro la Pubblica amministrazione di pubblici ufficiali e di privati**



Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

**Grafico 3**  
**Condanne definitive per reati di peculato, concussione, malversazione, corruzione, violazione doveri d'ufficio 2000-2017**



Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

**Tabella 1**  
**Famiglie che hanno avuto richieste di denaro, favori o altro o che hanno dato denaro, regali o altro in cambio di favori o servizi\***

	Almeno un caso di corruzione nel corso della vita	Almeno un caso di corruzione negli ultimi tre anni	Nel corso della vita								
			Sanità	Sanità**	Assistenza	Istruzione	Lavoro	Uffici pubblici	Public utilities	Giustizia	Forze dell'ordine
Nord-Ovest	5,5	1,9	2,1	10,1	0,5	0,4	2,0	0,7	0,5	1,4	0,5
Nord-Est	5,9	1,5	1,0	6,3	1,3	0,2	2,2	1,6	0,5	3,1	0,7
Centro	11,6	3,4	2,6	11,2	2,7	1,1	4,6	3,7	0,6	3,2	1,6
Sud	9,6	4,1	3,6	14,8	7,6	0,8	4,2	2,8	0,5	4,3	1,2
Isole	7,9	3,1	3,2	14,6	3,3	0,7	3,5	2,3	0,2	2,9	0,9
<b>Totale</b>	<b>7,9</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>11,0</b>	<b>2,7</b>	<b>0,6</b>	<b>3,2</b>	<b>2,1</b>	<b>0,5</b>	<b>2,9</b>	<b>1,0</b>

Note:

\* nel corso della vita e negli ultimi tre anni, per tipo di settore e per regione, ripartizione geografica, tipologia di comune di residenza – anno 2016, per 100 famiglie.

\*\* include richiesta visita privata.

Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

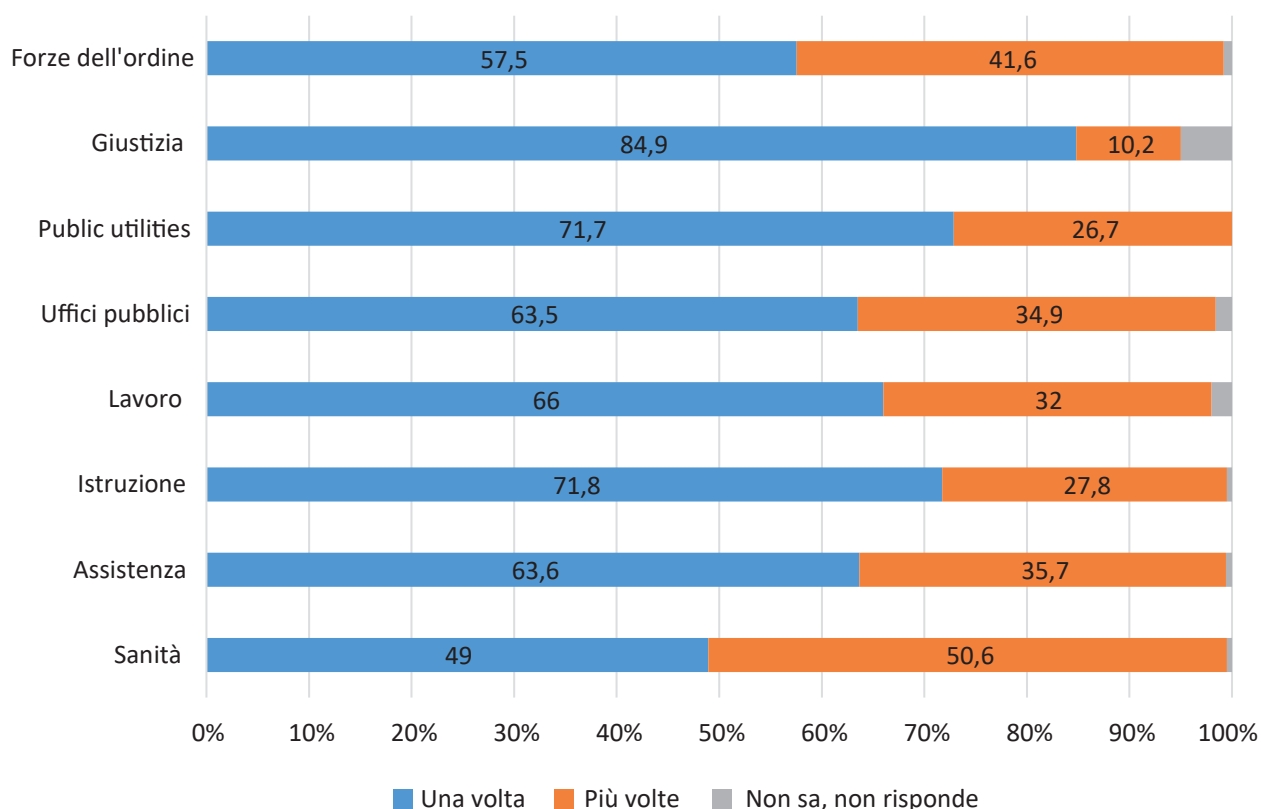
Le informazioni ricavabili dal sondaggio Istat (2017) *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie* permettono di delineare una fotografia nitida delle molteplici forme di ‘corruzione spicciola’, i micro-abusi spesso di scarso rilievo economico che condizionano l’interazione tra agenti pubblici e comuni cittadini nell’ambito delle funzioni dello *Stato protettivo* (forze dell’ordine e giustizia) e dello *Stato produttivo* (sanità, assistenza, istruzione, lavoro, uffici pubblici, *public utilities*)<sup>4</sup>. Questa fonte di dati attinge non a percezioni ma a esperienze dirette, vissute personalmente o riferite. Come mostra la tabella 1, il 7,9% dei cittadini italiani nel corso della vita, il 2,7% tra il 2014 e il 2016, si è confrontato con richieste indebite di denaro, favori o regali in cambio di servizi – interfacciandosi così con alcune tipiche condotte di pubblici ufficiali o di intermediari che rendono incerto e condizionale l’esercizio dei corrispondenti diritti, indebolendone valore e portata. Questi segnali di *maladministration* investono maggiormente le aree del Centro-Sud, ca-

ratterizzando soprattutto il settore sanitario – l’11% delle famiglie, includendovi richieste di visite private da parte di medici del Servizio sanitario nazionale – e il lavoro – mentre appare marginale nel settore dell’istruzione e delle *public utilities*.

Complessivamente, oltre il 20% dei casi di richieste indebite interessa le attività dello Stato produttivo, circa il 4% riguarda i settori di giustizia e forze di polizia, andando a intaccare un ‘diritto primario’ alla sicurezza nelle attività di controllo ed *enforcement* pubblico. Si tratta di episodi che hanno in alcuni settori natura prevalentemente sporadica, ossia “una tantum” – specie nell’ambito della giustizia, in circa l’85% dei casi – mentre in altri settori prevale la reiterazione delle richieste indebite: nel settore sanitario il 50,6% delle famiglie coinvolte vi si è confrontato in più di un’occasione, nei contatti con le forze dell’ordine le famiglie che hanno conosciuto questo genere di distorsioni “più di una volta” sono il 41,6% (grafico 4).

4 I dati presentati sono una rielaborazione delle informazioni contenute nel database accluso al rapporto di sintesi <<https://www.istat.it/it/archivio/204379>>.

**Grafico 4**  
**Famiglie che nel corso della vita hanno ricevuto richieste o dato denaro o regali in cambio di favori o servizi – settore e numero di episodi – per cento famiglie che hanno ricevuto richieste**



Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

Le tabelle 2 e 3 fotografano le tipologie dei principali attori pubblici 'protagonisti' e dei favori da essi indebitamente offerti.

Si riscontra la probabile sussistenza di timori radicati nelle interazioni con gli agenti dello Stato protettivo, rilevabile dalle non-risposte al sondaggio (non indicate in tabella, che riporta una selezione dei dati disponibili): il 47,9 e il 29,9% degli intervistati si sono rifiutati di indicare quali fossero gli interlocutori da cui avevano ricevuto richieste indebite, rispettivamente, nel settore della giustizia e delle forze di polizia – percentuali di gran lunga più elevate rispetto a tutti gli altri contesti. Per il resto, nell'attività dello Stato protettivo, agenti di polizia e magistrati (o avvocati), sono gli attori che più frequentemente esercitano pressioni per conseguire vantaggi personali dal loro ruolo. Le funzioni dello Stato produttivo appaiono invece esercitate in vista di interessi privati da quegli attori che nei diversi settori hanno un maggiore potere negozia-

le nel rendere le loro prestazioni oggetto di contropartita indebita: medici e dipendenti degli enti locali sono più frequentemente coinvolti nei settori sanitario, assistenziale, del lavoro e più in generale negli uffici pubblici, mentre l'esternalizzazione dei servizi spiega la presenza di operatori di società elettriche e del gas. Se guardiamo al tipo di favori per i quali i privati hanno chiesto raccomandazioni emergono differenze significative a livello geografico e settoriale. Il fenomeno ha un'ampia diffusione, coinvolgendo nel 2016 – per conoscenza indiretta – un quarto degli intervistati; in un quinto dei casi ha per oggetto la ricerca di un posto di lavoro, mentre con percentuali più contenute – tra il 4,9 e il 7,5% – riguarda licenze o permessi, benefici assistenziali, ammissione a scuole o cancellazione di multe; la ricerca di appoggi nelle cause giudiziarie risulta solo nell'1,9% dei casi. A livello territoriale, la Puglia è la regione con la più elevata percentuale di cittadini alla ricerca di un trattamento

**Tabella 2**  
**Famiglie che hanno ricevuto richieste o che hanno dato denaro o regali o altro in cambio di favori o servizi negli ultimi tre anni\***

<b>Sanità</b>	
Medico	69,0
Altro personale sanitario	19,6
Infermiere	10,9
<b>Assistenza</b>	
Medico	23,5
Dipendenti degli enti locali (comune, provincia, regione)	22,1
<b>Istruzione**</b>	
Professore di scuola media o di scuola superiore	30,2
Altro personale non docente delle scuole pubbliche o private	25,8
Professore universitario	23,5
<b>Lavoro</b>	
Dipendenti degli enti locali (comune, provincia, regione)	18,6
Altro personale non sanitario	11,0
<b>Uffici pubblici</b>	
Dipendenti degli enti locali (comune, provincia, regione)	44,9
Altri dipendenti pubblici	23,8
<b>Public utilities</b>	
Dipendenti di un'azienda di distribuzione dell'elettricità (dirigenti, impiegati, tecnici, uscieri)	44,6
Dipendenti di un'azienda di distribuzione del gas (dirigenti, impiegati, tecnici, uscieri)	31,3
<b>Giustizia</b>	
Un avvocato/un giudice	27,4**
Altro personale del Tribunale	10,5**
<b>Forze dell'ordine**</b>	
Agenti di polizia/Carabinieri	56,0
Altre forze dell'ordine	8,3

Note:

\* per persona che più frequentemente ha richiesto o a cui era destinato il denaro, regalo o altri favori per settore – anno 2016, per 100 famiglie cui è accaduto.

\*\* dato con errore campionario superiore al 35%.

Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

privilegiato nelle interazioni con la giustizia o le forze di polizia, insieme a Sardegna, Lazio, Molise, Abruzzo.

La presentazione di alcuni casi può illustrare i possibili effetti perversi delle pratiche di corruzione sulla sicurezza, intesa tanto come tutela di vita e proprietà che come salvaguardia di uno spettro più esteso di diritti. Nell'esercizio di funzioni dello *Stato protettivo* in Italia non sono emerse vicende analoghe a quelle denunciate in alcuni Paesi in via di sviluppo, dove l'attività di forze di polizia e magistratura è percepita dalla po-

polazione come predatoria, piuttosto che protettiva. Un rapporto dell'Human Rights Watch sulla Nigeria descrive una gamma di abusi commessi dalla polizia che

spazia dall'arresto arbitrario, alla detenzione illegale, alla minaccia e agli atti di violenza, fino ad includere aggressioni fisiche e sessuali, torture, e anche omicidi extra-legali [...]. La polizia in numerose occasioni ha brutalmente picchiato, violentato, o ucciso ordinari cittadini che non avevano pagato le tangenti richieste. La

**Tabella 3**  
**Persone che conoscono qualcuno che è stato raccomandato per tipo di servizio/favore richiesto\***

	Almeno una raccomandazione	Un posto di lavoro	Una licenza, un permesso, una concessione	Un beneficio assistenziale	Ammissione a scuole o promozioni	Cancellazione di multe o sanzioni	Essere favorito in cause giudiziarie
Piemonte	19,6	16,6	3,3	4,0	2,6	3,1	1,1
Valle d'Aosta	20,0	16,9	5,2	4,0	1,7	4,0	1,9
Lombardia	16,8	14,0	3,4	3,5	3,0	4,5	0,9
Bolzano	14,7	12,7	6,8	5,2	3,1	2,7	0,7**
Trento	22,6	17,8	7,3	5,7	1,8	4,3	1,6
Veneto	26,7	22,9	12,4	8,2	4,1	7,0	1,1
Friuli Venezia Giulia	22,2	19,9	4,8	2,8	3,6	5,0	0,8
Liguria	24,0	20,6	6,6	5,8	2,1	7,2	1,1
Emilia-Romagna	29,1	23,8	8,3	5,7	5,1	6,0	1,3
Toscana	24,7	20,7	6,2	3,9	4,8	7,3	1,5
Umbria	29,6	26,3	11,1	6,8	7,5	8,5	1,2
Marche	24,0	21,6	7,7	6,3	5,5	4,9	1,5
Lazio	33,7	29,9	8,6	7,3	8,5	11,2	1,4
Abruzzo	29,4	25,7	11,7	9,1	5,5	7,9	5,3
Molise	27,1	21,8	12,2	12,9	6,9	10,4	4,7
Campania	23,5	18,9	8,3	7,2	6,1	7,0	3,6
Puglia	41,8	34,3	10,8	20,4	6,1	22,2	5,4
Basilicata	36,2	31,8	16,9	14,9	8,0	9,3	2,1
Calabria	16,6	13,9	7,1	5,4	4,8	5,6	2,4
Sicilia	22,3	20,2	6,8	4,8	5,2	5,1	1,7
Sardegna	36,6	30,5	11,9	9,6	7,0	12,3	1,5
<b>Totale</b>	<b>25,4</b>	<b>21,5</b>	<b>7,5</b>	<b>6,8</b>	<b>4,9</b>	<b>7,5</b>	<b>1,9</b>

Note:

\* per regione – anno 2016, per 100 persone.

\*\* dato con errore campionario superiore al 35%.

Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

polizia consuetudinariamente estorce denaro dalle vittime per investigare sui crimini, chi rifiuta o non ha disponibilità di denaro non ha accesso alla giustizia. Nel contempo, chi è sospettato di un reato può semplicemente corrompere la polizia per evitare arresti, detenzione, indagini, o influenzarne gli esiti, o volgere l'indagine contro le vittime (Human Rights Watch 2010, 2-3).

In un contesto di corruzione pervasiva viene negato un uguale e imparziale accesso al diritto alla prote-

zione, convertito in merce di scambio in base a relazioni personali e disponibilità a pagare. Innumerevoli inchieste giudiziarie in Italia hanno mostrato la disponibilità di esponenti delle forze di polizia e della magistratura a utilizzare l'apparato coercitivo dello Stato in modo funzionale a una cattura privata di risorse (della Porta e Vannucci 2003). Tra le condizioni istituzionali che preparano il terreno per tali abusi vi sono la moltiplicazione di disposizioni normative e l'ambiguità dei loro contenuti, fattori che accentuano il potere

arbitrario di applicazione e di interpretazione dei 'garanti' del controllo, nonché la ricattabilità e la vulnerabilità di cittadini e operatori economici, esposti al rischio di violazioni più o meno consapevoli. A queste variabili si aggiunge la presenza di organizzazioni criminali di tipo mafioso che, nelle zone di tradizionale insediamento così come in aree di infiltrazione e colonizzazione, possono fornire analoghi servizi di protezione (Gambetta 1992; Vannucci 2001). Tra gruppi mafiosi e agenti pubblici corrotti si sono talora osservate forme di concorrenza nell'offerta a pagamento di servizi di protezione selettiva dei diritti di proprietà. In un caso, i commercianti del mercato all'ingrosso di Catania, secondo la testimonianza di un loro rappresentante, decisero di optare per la protezione mafiosa, data la maggiore convenienza del prezzo della sicurezza della loro proprietà:

La mafia protegge dalle tangenti [...]. Tempo fa chiedemmo un po' di vigilanza sul mercato all'ingrosso. Dopo un po' di tempo gli operatori mi telefonarono: dica alla gazzella della polizia di non venire più. Ma perché? Perché ci costa più dei rapinatori (Fipe 1992, 55).

Anche nell'erogazione di servizi ad opera dello *Stato produttivo* la *maladministration* si traduce in un'attenuazione o – nel peggiore dei casi – in una negazione della "sicurezza dei diritti" (Baratta 2001). In questo caso, infatti, le pratiche di corruzione determinano una distorsione dei meccanismi di allocazione di beni e servizi pubblici: i criteri di inclusione/esclusione selettiva di chi accede ai benefici derivanti dall'azione dello Stato non si fondano sui criteri universalistici dello Stato di diritto, ma sui criteri di mercato della disponibilità a pagare, e su quelli familistico-clientelari delle relazioni personali. Il danno sociale dell'affievolirsi dei diritti di cittadinanza si va così a sommare agli extra-costi economici sui bilanci pubblici: ne conseguono per un verso l'estrazione coattiva, per via fiscale, di risorse indirizzate occultamente nelle tasche di corrotti e corruttori, attraverso una sorta di "sistema fiscale secondo" (Pizzorno 1992); per un altro, un malfunzionamento generalizzato dell'amministrazione pubblica che ritarda, degrada o nega forzatamente il riconoscimento di prestazioni e diritti a chi non ha le risorse di mercato o le relazioni per accedervi, ovvero è costretto suo malgrado a scontare gli effetti generalizzati del degrado della qualità dei servizi pubblici.

Queste patologie trovano un terreno fertile nella presenza di opacità dei meccanismi decisionali, ritardi e vischiosità nel funzionamento della macchina amministrativa, che permettono di convertire il tempo delle pratiche e della risposta delle amministrazioni in una risorsa spendibile, accrescendo, nel contempo, il potere negoziale dei funzionari che sovrintendono i relativi processi. Il soddisfacimento di interessi personali attraverso abusi nell'esercizio del potere pubblico diventa poi un incentivo perverso che incoraggia funzionari e dipendenti pubblici a rafforzare quelle condizioni di lentezza e inefficienza, in un vero e proprio circolo vizioso (della Porta e Vannucci 1999; Vannucci 2012).

Solo due esempi, tra gli innumerevoli possibili. La richiesta di una tangente di un impiegato per condurre celermente in porto la pratica di rimborso delle spese sostenute dopo un trapianto di cuore:

Mi ha parlato del cinquanta per cento del totale. Poi ha ripiegato, spiegandomi che per il momento sarebbero bastati un migliaio di euro per far partire la pratica e, ha detto proprio così, 'per parlare con le persone giuste' (Lipperera 2011, 11).

Nella procedura per chiedere un sussidio per la figlia disabile una signora, cui il giudice aveva richiesto una nuova visita medico-legale, ha ricevuto dal medico consulente tecnico la profferta di una via alternativa:

Dopo il primo appuntamento allo studio, tramite un avvocato che avevo incaricato di seguire l'istanza, il medico ha avanzato una richiesta di 500 euro per sbloccare la pratica. Senza tenere assolutamente conto della sofferenza che c'è dietro questa vicenda personale (De Fazio 2011, 1).

In entrambi i casi, i destinatari della richiesta indebita hanno denunciato quanto accaduto, permettendo l'avvio di un'inchiesta giudiziaria.

#### 4. Politiche per l'integrità e maladministration

Le politiche per l'integrità scontano in Italia un limite, evidenziato nel paragrafo precedente: sono formulate e attuate in un contesto politico-amministrativo caratterizzato da un retaggio stratificato di attività informali o illegali, che in alcune aree e settori sembrano assumere forme endemiche. Qualsiasi riforma

della cornice di regole e procedure volta a migliorare trasparenza e integrità nella gestione del potere pubblico va ad incidere in contesti nei quali aspettative e modelli di condotta prevalenti convergono verso una pratica diffusa di attività irregolari. Si tratta di meccanismi che a livello individuale forniscono una spinta verso la pratica attiva o l'accettazione connivente di tali abusi, tanto più conveniente (in quanto meno rischioso) e 'moralmente' accettabile, quanto più diffusamente praticato in un certo contesto organizzativo. I circuiti di legittimazione sociale alimentano, infatti, una rappresentazione di relativa normalità di queste pratiche, come emerge dalle parole di un mediatore coinvolto nell'inchiesta Expo:

La legalità non è un valore, è una condizione [...] quindi se tu la tratti come l'unico valore che un paese ha, scassi tutto. Cioè l'illegalità c'è in tutto il mondo, bisogna trattarla con normalità [...] non farla diventare una crociata su qualsiasi cosa eh [...] così distruggiamo tutto (Tribunale di Milano 2014, 30).

È difficile spezzare simili equilibri, giacché l'introduzione di strumenti di policy – pure adeguati ma di limitato respiro – rischia di risultare inefficace qualora i soggetti coinvolti adattino le loro attività indebite al mutato contesto di regole formali, nella convinzione che quel *modus operandi* rimanga una strategia dominante. Al contrario, può essere raccomandabile un "approccio di tipo big-bang", ossia un drastico cambiamento di rotta a livello di impegno giudiziario, politico e normativo, capace di sciogliere il "dilemma dell'azione collettiva" modificando in modo drastico e repentino credenze e aspettative di una soglia critica di partecipanti al gioco (Rothstein 2011). Sotto questo profilo, il ventennio successivo a 'mani pulite' non ha visto riforme anticorruzione di rilievo. Al contrario, alcune disposizioni introdotte più o meno surrettiziamente hanno contribuito a disinnescare il rischio penale per i colpevoli di molti reati 'dei colletti bianchi', tra cui la corruzione (della Porta e Vannucci 2007). L'approvazione della legge del 6 novembre 2012, n. 190 ha rappresentato sicuramente un punto di svolta nelle politiche per l'integrità. Le sue disposizioni si articolano lungo due direttrici. La prima, più tradizionale, punta a un rafforzamento della risposta repressiva, introducendo nuove fattispecie penali e avviando un percorso di inasprimento delle sanzioni prosegui-

to negli anni successivi. Il secondo pilastro configura invece una sorta di cambiamento paradigmatico, in virtù dell'adozione di un 'modello anticorruzione' fondato sulla prevenzione che attinge – adattandolo agli enti pubblici – ai contenuti del decreto legislativo n. 231 del 2001. Quest'ultimo ha istituito in Italia la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ossia di enti privati, affermando il principio che anch'esse (e non solo le persone fisiche che agiscono in suo nome) possono commettere reati: per non subire sanzioni, devono dimostrare di avere adottato un 'modello organizzativo' adeguato a minimizzare il rischio di distorsioni e abusi.

La legge n. 190 del 2012 ha costruito un impianto regolativo e istituzionale di prevenzione della corruzione che si fonda su una pluralità di strumenti – tra cui analisi e trattamento del rischio corruttivo – e sul coinvolgimento di una varietà di attori. Ad esso si accompagna l'istituzione di un'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), chiamata a coordinare, indirizzare e 'presidiare', anche a livello simbolico, le politiche per l'integrità. Ne è scaturito l'obbligo di una serie di adempimenti per tutti gli enti pubblici e le società partecipate, che hanno dovuto individuare un responsabile anticorruzione ed elaborare un Piano triennale anticorruzione e della trasparenza (PTPCT), predisposto e attuato sotto la sua supervisione. Il modello regolativo e organizzativo ha una chiara impronta *top-down* di programmazione a cascata, mediante attività di pianificazione e controllo. L'ossatura delle politiche di prevenzione della corruzione è infatti il Piano nazionale anticorruzione (PNA), elaborato dall'Anac, che dal 2013 fornisce le linee guida e le 'istruzioni per l'uso' nell'elaborazione e aggiornamento dei PTPCT da parte di ogni ente pubblico, con integrazioni e approfondimenti annuali. Il PNA dovrebbe assicurare coordinamento e omogeneità delle politiche di prevenzione, individuando le metodologie e gli strumenti generali per i singoli enti. I singoli PTPCT dovrebbero poi adattare e specificare entro ciascun contesto di attività pubblica gli specifici rischi di corruzione e le misure utili a prevenirli.

Secondo gli indicatori disponibili, tra cui quelli evidenziati nel precedente paragrafo, questo impianto non sembra aver finora generato la 'massa d'urto' necessaria a rovesciare i preesistenti equilibri ad alta densità di corruzione, nonostante successivi interventi legislativi abbiano rafforzato, tra il 2012 e il

2019, gli strumenti di contrasto con misure ulteriori, tra cui: l'introduzione di meccanismi premiali, la reintroduzione del reato di falso in bilancio, l'estensione dei poteri dell'Autorità anticorruzione (sia nella gestione degli appalti che nella proposta di commissariamento di imprese corruttrici), l'ampliamento della possibilità di confisca dei beni per reati contro la Pubblica amministrazione, il rafforzamento della tutela dei *whistleblower*, l'istituzione del diritto di accesso generalizzato agli atti, fino alla legge n. 13 del 2019 che ha introdotto, tra l'altro, la figura degli agenti sotto copertura e l'interdizione permanente a contrattare con la Pubblica amministrazione per i responsabili dei reati di corruzione. Significativamente, i provvedimenti sopraindicati hanno mirato al potenziamento di sanzioni e controllo penale rispetto a determinati reati, più che sulle condizioni di contesto in cui prendono piede tali 'cattive pratiche'.

In quest'ultima prospettiva, invece, fin dal primo PNA del 2013 si è definito il perimetro delle politiche di prevenzione utilizzando un concetto estensivo di corruzione, applicabile a tutte quelle "situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica [...] e sono tali da comprendere [...] anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione" (Anac 2013)<sup>5</sup>.

Nel piano anticorruzione del 2019 il nuovo paradigma affermato grazie alla legge n. 190 del 2012 viene ulteriormente specificato: nelle politiche per l'integrità formulate entro quella cornice regolativa:

Per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali – riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione – che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambien-

te favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio (Anac 2019a, 13).

Questa ridefinizione 'amministrativa' di una più estesa nozione di corruzione, da applicarsi all'azione di prevenzione, rappresenta a livello concettuale una vera e propria *giuntura critica*, che ha dirette implicazioni sulla capacità dell'amministrazione pubblica di fornire agli utenti dei propri servizi e ai destinatari di attività di controllo ed *enforcement*, la necessaria sicurezza nell'esercizio dei diritti formalmente tutelati dall'ordinamento, ma di fatto affievoliti o negati da distorsioni dei processi decisionali e da abusi realizzati nelle due sfere di attività pubblica sopra evidenziati, di matrice protettiva o produttiva.

Questo potenziale elemento di frattura stenta però a tradursi in una corrispondente evoluzione di prassi amministrative, credenze, modelli di condotta. Le prime due valutazioni sullo stato di attuazione dei PTPC – effettuate nel 2015 e nel 2017 su campioni rispettivamente di quasi 2000 e di circa 550 enti pubblici – accanto a qualche limitato progresso sottolineano soprattutto difficoltà e ritardi, particolarmente accentuati in alcune tipologie di enti: le amministrazioni locali più che quelle centrali, e i Comuni del Sud Italia e quelli di piccole dimensioni (misurate dal numero di dipendenti) (Anac 2015). La più recente valutazione evidenzia diverse criticità:

Permane, e risulta ancora elevato, il numero di amministrazioni con una cultura prevalente all'adempimento (*compliance*); questo si traduce in Piani che seppur contengono un nucleo minimo di informazioni in linea con le indicazioni fornite dall'Anac nei PNA, queste sono, tuttavia, inserite in maniera del tutto generica. È, comunque, altrettanto vero che, nel tempo, si riduce il livello di inadempienze e migliora, seppur lievemente, il livello di qualità dei Piani (Anac 2017, 45).

Gli strumenti previsti dalle politiche di prevenzione della corruzione hanno un massimo comun deno-

5 Questa 'accezione ampia' del concetto di corruzione viene riaffermata in tutti i PNA degli anni successivi, fino a quello del 2019: si ha corruzione, al di là delle condotte riconducibili a fattispecie del codice penale, in tutte le situazioni di "adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari [...] fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità) (Anac 2019a, 12).

minatore: si incardinano in una visione dell'attività amministrativa orientata al conseguimento di finalità qualificabili in termini di efficienza nell'impiego delle risorse, ma anche di capacità di assicurare la soddisfazione dei cittadini-utenti dei servizi: un'amministrazione pubblica che garantisce con imparzialità sicurezza dei diritti – tanto nelle attività di controllo e sanzione delle inadempienze, che in quella di erogazione di prestazioni – contiene il rischio che si realizzino “abusi di potere delegato per fini privati”. Si possono a questo riguardo distinguere misure di carattere organizzativo, tra cui rotazione del personale, rafforzamento dei controlli, trasparenza, formazione, e quelle che si orientano più a livello di incentivi individuali, come codici di condotta, regolazione dei conflitti di interessi, *whistleblowing*. L'idealtipo verso cui questo modello dovrebbe tendere è quello di un'amministrazione pubblica che circostringe e prosciuga le proprie sacche di opacità ed arbitrio, vincolandosi a operare secondo criteri di imparzialità, efficienza, efficacia e trasparenza verso il conseguimento di obiettivi prefissati, pubblici e verificabili. Una maggiore sicurezza dei diritti individuali, in primo luogo del diritto di uguaglianza nell'accesso ai benefici che derivano dall'azione dello Stato (Pizzorno 1992), si associa così all'innalzamento della qualità dell'azione amministrativa, che trova nella legge n. 190 del 2012 una sponda potenziale: si pensi alle sue disposizioni relative alla garanzia di livelli essenziali delle prestazioni per ciascun ente pubblico, quale strumento generale di prevenzione della *maladministration*, o alla previsione che l'Organismo indipendente di valutazione controlli la coerenza tra gli obiettivi previsti dai documenti di programmazione strategico-gestionale e i PTPCT.

Nell'ultima valutazione tuttavia emerge quale fattore di criticità il collegamento solo formale e frammentario dei PTPC con il Piano della performance:

Sebbene risulti molto bassa la percentuale (circa il 13%) delle amministrazioni che non indica nessuna forma di coordinamento tra i due documenti, più della metà delle amministrazioni del campione (circa il 52%) inserisce nel PTPC solo un generico richiamo [...]. Nonostante le chiare indicazioni contenute sia nella norma che nel PNA, risulta ancora mancante un reale ed efficace coordinamento tra la programmazione di obiettivi strategici e operativi contenuta nel Piano della performance in tema di prevenzione della corruzione e tra-

sparenza che dovrebbero, a loro volta, essere contenuti all'interno del PTPC (Anac 2017, 7).

Analogamente, nell'applicazione degli strumenti di policy previsti

nel 22,3% dei casi è presente una mera elencazione delle misure e solo nel 19% circa dei casi, invece, sono indicati tutti gli elementi utili a qualificare la programmazione, ossia tempi, responsabili, indicatori di monitoraggio e valori attesi (Anac 2017, 9).

Una prima diagnosi delle difficoltà di attuazione e dei nodi irrisolti dell'impianto di riforma adottato, punta il dito sulla complessità degli adempimenti e degli aggravati procedurali richiesti dalla legge anticorruzione e dalla sua successiva applicazione (Anac 2013,73).

Questi indicatori dimostrano il prevedibile rifugiarsi di un'elevata percentuale di soggetti cui sono delegati l'attuazione e il controllo dei PTPCT, in primis i responsabili, nell'approdo della 'cultura dell'adempimento', strategia difensiva già rilevabile nel caso delle imprese soggette alle disposizioni del decreto legislativo n. 231 del 2001 (Previtali 2009). A vincoli e procedure i funzionari pubblici non hanno reagito attraverso soluzioni organizzative e gestionali utili a rispondere meglio agli obiettivi *sostanziali* da perseguire – quantificare i rischi di corruzione, applicare gli strumenti più efficaci per ridurli, accrescere trasparenza ed efficienza nella produzione dei servizi. Al contrario, in via prioritaria si è proceduto a un adeguamento formale a quanto richiesto da leggi e regolamenti, nei tempi prefissati, con la produzione di atti e documenti utili a certificare – opponendoli di fronte ad eventuali verifiche e contestazioni – il rispetto letterale dei vincoli normativi, assecondando “un diffuso atteggiamento di mero adempimento” (Anac 2016, 82). Un modello di cultura amministrativa coerente con le difficoltà di implementazione, che vedono amministrazioni “prevalentemente preoccupate per le innovazioni introdotte e restie all'assunzione delle relative responsabilità, formulano richieste per acquisire conferme e non solo per effettive complessità interpretative. Insomma, pubbliche amministrazioni avverse al rischio, che spesso sembrano privilegiare il rispetto formale di tempi e procedure piuttosto che la consapevole attuazione di una efficace politica

di prevenzione della corruzione” (Anac 2013, 7). Così configurato, anche il ruolo del responsabile rischia di tradursi in fautore di una moltiplicazione di ‘atti’ anticorruzione di scarsa valenza pratica, anzi, paradossalmente artefice irriflesso di *maladministration*:

Questo atteggiamento, endemico nel modo di essere della pubblica amministrazione italiana, rischia di essere accentuato dall'accresciuta gamma di responsabilità dirigenziali previste dalla legge e dai decreti legislativi, con la possibile, quanto pericolosa, conseguenza che i dirigenti reagiscano adottando un approccio meramente formale e che i procedimenti amministrativi diventino ancora più lenti e farraginosi (Anac 2013, 6).

## 5. Osservazioni conclusive

A fronte di istanze innovative come quelle poste della legge n. 190 del 2012, con cui per la prima volta si è tentato in modo organico di andare oltre lo strumento repressivo per includere un punto di vista più ampio sul sistema amministrativo italiano e sulla sua governance, la risposta maturata nei primi otto anni di attuazione è stata soprattutto formalistica, traducendosi prevalentemente in produzione cartacea. Consapevole di queste resistenze, di matrice sia organizzativa che culturale, l'Autorità anticorruzione ha cercato di affinare la formulazione e la valutazione di strumenti e metodologie: vanno in questa direzione, in particolare, la produzione periodica di report di valutazione dell'attuazione di strumenti anticorruzione più distanti dalla tradizione italiana, come l'accesso civico generalizzato e le piattaforme di segnalazione dei potenziali illeciti (*whistleblowing*), o la rilevazione di anomalie e *red flags* – campanelli d'allarme – rispetto ai prezzi standard attesi per tipologie di acquisti pubblici (Anac 2019b, 2018a, 2018b, 2018c e 2020). Le difficoltà di attuazione non possono che riverberarsi negativamente sulle aspettative dei cittadini e degli utenti di servizi pubblici in merito alla capacità dell'amministrazione pubblica di assicurare un soddisfacimento di aspettative e diritti formalmente riconosciuti dall'ordinamento, secondo i principi

di buon andamento e imparzialità costituzionalmente garantiti. In questo contesto, si rafforza una condizione di incertezza che investe tanto efficacia ed esito di attività di *enforcement* dello *Stato protettivo*, tanto la possibilità di esercitare diritti legati alle attività dello *Stato produttivo*. Attivando un circolo vizioso, l'indebolirsi della sensazione di sicurezza dei diritti e la conseguente sfiducia generalizzata nella 'capacità di risposta' dell'amministrazione pubblica – certificata dalle aspettative pessimistiche rilevate nei sondaggi sopra presentati – può alimentare un circuito di domande particolaristiche rivolto ai funzionari pubblici, accentuando precisamente quelle aspettative di parzialità, imprevedibilità e arbitrio che ne sono alla radice, e incentivando così la 'cattiva condotta' dei funzionari, artefici o beneficiari di quelle pratiche generatrici di *maladministration*.

Un'ultima considerazione: il concetto di “abuso di potere delegato a fini privati” sancito dalle politiche per l'integrità rende variabile tanto il perimetro delle condotte devianti, che l'identità degli attori sociali e istituzionali che – accanto alla magistratura – possono assumersi la responsabilità di valutare, giudicare ed eventualmente sanzionare quelle azioni. Ancora non solo alle disposizioni del Codice penale ma alla 'buona amministrazione', a valori culturali, interessi collettivi, beni comuni, la stessa nozione di corruzione quale fattore che va a detrimento della sicurezza dei diritti diventa costruzione sociale, materia di confronto critico e contrapposizione politica (Picci e Vannucci 2018). Questa potenziale ambiguità non necessariamente assume una valenza negativa. Al contrario, essa può diventare un fermento che vivifica quei valori e rianima la fiducia sociale che ne è sottesa, purché la rilevazione di quegli abusi, l'allontanamento da obiettivi e dai valori sottesi alla certezza dei diritti di cittadinanza non sia delegata passivamente alla repressione giudiziaria, ma incoraggi gruppi e 'comunità monitoranti' di cittadini a riconoscersi portatori di ideali e interessi condivisi, e dunque a mobilitarsi attraverso modalità più penetranti di responsabilizzazione, cooperazione, controllo.

## Bibliografia

- Alchian A.A. (1989), Property Rights, in J. Eatwell, M. Milgate, Newman (eds.), *The Invisible Hand*, Palgrave MacMillan, Basingstoke United Kingdom, pp.232-238
- Anac (2020), *Monitoraggio conoscitivo sulla "esperienza della trasparenza"*, Roma <<https://bit.ly/32utl6y>>
- Anac (2019a), *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, Roma, 13 novembre
- Anac (2019b), *Quarto rapporto annuale sull'applicazione del whistleblowing*, Roma, 16 luglio
- Anac (2018a), *Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo*, Roma, gennaio
- Anac (2018b), *Sviluppo di indicatori di rischio corruttivo sulla base dei prezzi di riferimento. Il caso dei servizi di pulizia e sanificazione in ambito sanitario, a cura di Davide Conforti e Fabrizio Sbicca, Ufficio rilevazione e monitoraggio prezzi di riferimento contratti pubblici* <<https://bit.ly/3gHpaio>>
- Anac (2018c), *Report monitoraggio FOIA al 15/1/2018*, Roma <<https://bit.ly/2QH7V61>>
- Anac (2017), *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2017-2019*, Roma, 13 giugno
- Anac (2016), *Relazione annuale 2015*, Roma, 14 luglio <<https://bit.ly/3hDPJGj>>
- Anac (2015), *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*, Roma <<https://bit.ly/2QzQyUE>>
- Anac (2013), *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012*, Roma, dicembre <<https://bit.ly/2EyIJ0c>>
- Baratta A. (2001), Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?, in Palma M., Anastasia S. (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, Franco Angeli
- Barzel Y. (2002), *A Theory of the State*, Cambridge, Cambridge University Press
- Barzel Y. (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press
- Belligni S. (1997), *Il volto simoniacco del potere*, Torino, Giappichelli
- Buchanan J.M. (1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press
- Buzan B., Waever O., de Wilde J. (1998), *Security. A New Framework of Analysis*, Boulder, Lynne Rienner
- Cassese S. (1992), "Maladministration" e rimedi, *Il Foro italiano*, V, n.243, pp.2-15
- Coleman J. (1990), *Foundations of social theory*, Harvard, Harvard University Press
- Commissione europea (2017), *Corruption*, Special Eurobarometer n.470, Bruxelles, December
- Crawford S.E.S., Ostrom E. (1995), A Grammar of Institutions, *American Political Science Review*, 89, n.3
- Curini L. (2018), *Corruption, Ideology, and Populism*, London, Palgrave
- De Fazio B. (2011), Tangenti su una bimba disabile, presi medico e avvocato, *la Repubblica-Napoli*, 25 maggio, p.I
- della Porta D., Vannucci A. (2007), Corruption and anti-corruption: the political defeat of 'Clean Hands' in Italy, *West European Politics*, 30, n.4, pp.830-853
- della Porta D., Vannucci A. (2003), Corruption in Policing and Law Enforcement, in Einstein S., Amir M., *Police Corruption. Paradigms, Models and Concepts*, New York, The Office of International Criminal Justice, pp.21-52
- della Porta D., Vannucci A. (1999), *Corrupt Exchanges*, New York, Aldine de Gruyter
- Fipe (1992), *Malati di tangente*, Roma, Federazione italiana pubblici esercizi
- Gambetta D. (1992), *La mafia siciliana*, Torino, Einaudi
- von Hayek F.A. (1994), *Legge, legislazione e libertà*, Milano, Il Saggiatore
- Human Rights Watch (2010), "Everyone's in on the Game". *Corruption and Human Rights Abuses by the Nigeria Police Force*, August <<https://bit.ly/3jvUp1z>>
- Istat (2017), *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie*, Report Statistiche, Roma, Istat, 12 ottobre <<https://bit.ly/34VjRt8>>
- Lipperia L. (2011), Tangenti sui trapianti a Roma, arrestato impiegato della Asl, *Il Messaggero*, 13 aprile, p.11
- Lowi T. J. (1999), *La scienza delle politiche*, Bologna, il Mulino
- Pejovich S. (1998), *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers
- Picci L., Vannucci A. (2018), *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Milano, Altreconomia
- Pizzimenti E., Vannucci A. (2005), Il concetto di sicurezza e le politiche per la sicurezza, *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.4, pp.51-76
- Pizzorno A. (1992), La corruzione nel sistema politico, in della Porta D., *Lo scambio occulto*, Bologna, il Mulino, pp.13-74
- Previtali P. (2009), *Modelli organizzativi e compliance aziendale*, Milano, Giuffrè

- Rothstein B. (2011), Anti-corruption. The indirect 'big bang' approach, *Review of International Political Economy*, 18, n.2, pp.228-250
- Schmid A.A. (1988), *Tra economia e diritti. Proprietà, potere e scelte pubbliche*, Bologna, il Mulino
- Transparency International (2019), *Corruption Perception Index*, Transparency International <<https://bit.ly/34PjCEP>>
- Transparency International (2014), *Corruption as a threat to stability and peace*, Berlin, Transparency International Deutschland e.V. <<https://bit.ly/2QLx3IN>>
- Tribunale di Milano (2014), *Ordinanza di custodia cautelare*, p n.948/2011 R.G.N.R., n.1015/2011 R.G. G.I.P., 5 maggio
- Vannucci A. (2012), *Atlante della corruzione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele
- Vannucci A. (2004) *Governare l'incertezza. Scelte pubbliche e cambiamento istituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Vannucci A. (2001), Istituzioni, costi di transazione e organizzazioni mafiose, *Polis*, XV, n.3, pp.363-384
- 

## Alberto Vannucci

alberto.vannucci@unipi.it

Professore di Scienza politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa, dove dal 2010 dirige il master interuniversitario in Analisi prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione. Tra le sue pubblicazioni più recenti i volumi *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione* (2018, con L. Picci), *Anticorruzione pop* (2017, con L. Ferrante), *The hidden order of corruption* (2012, con D. della Porta) e *Atlante della corruzione* (2012).

# La dimensione urbanistica della sicurezza, spazi della libertà e spazi della costrizione

Claudio Saragosa

Università degli Studi di Firenze

Come la città ha reagito ai problemi generati dalle epidemie nella storia. La situazione attuale allorché la tecnica informatica è divenuta una infrastruttura che serve gran parte del mondo. Il passaggio ad una società sempre più incentrata sulla telematica con conseguente perdita della connessione fra corpo e spazio-tempo soprattutto nell'ambiente configurato della città. La pandemia e la desolazione della vita nella costrizione della residenza con un contatto con il mondo mediato dalle piattaforme di tele-comunicazione. La riconquista dello spazio-tempo urbano come riconquista di un *diritto alla città* e alla libertà.

*This article explores how, throughout history, cities have reacted to the problems generated by epidemics. It discusses the current situation where information technology has become an infrastructure that serves much of the world, as well as the transition to a society increasingly focused on telematics, with the consequent loss of the connection between body and space-time, especially in the configured environment of the city. It also touches on modern pandemics and the particular type of desolation when life is constrained and contact with the world is mediated by telecommunication platforms. The overall theme is the reconquest of urban space-time as the reconquest of a right to the city and to freedom.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-7

## Citazione

Saragosa C. (2020), La dimensione urbanistica della sicurezza, spazi della libertà e spazi della costrizione, *Sinapsi*, X, n.2, pp.86-97

## Parole chiave

Città  
Emergenza sanitaria  
Pianificazione urbanistica

## Key words

Cities and towns  
Sanitary/Health Emergency  
Urban planning

## 1. Città ed epidemia nella storia, un piccolo cenno

Può sembrare strano ma i primi approcci a quella che diverrà una scienza, l'epidemiologia, oggi così tristemente utilizzata nel quotidiano (con asserzioni che sono divenute parole comuni) sono da legare a osservazioni sviluppate durante alcuni accadimenti succesi a Londra fra il 1849 e il 1853. Protagonista fu John Snow un medico ostetrico che si prestò allo studio di alcuni focolai di colera. Prima che fosse chiaro che il morbo fosse generato da un batterio (*Vibrio cholerae*), Snow notò che la malattia colpiva con virulenza soprattutto alcuni quartieri della città serviti da acquedotti che prelevavano acqua direttamente dal Tamigi.

Dopo una lunga ricerca sul campo, e la redazione di alcune straordinarie mappe, il medico arrivò ad alcune considerazioni rendendo evidente le modalità con cui la malattia si generava e si propagava. Snow definì quindi, prima che la microbiologia spiegasse in modo più chiaro il fenomeno, delle regole base che permettevano di gestire il problema delle epidemie.

Le città, per le caratteristiche spaziali e per i flussi che le contraddistinguono, sono sempre state modellate per tener conto di avvenimenti, nel passato inspiegabili, che portavano particolare nocimento alla salute della comunità insediata. Il garantire igiene avviene, soprattutto nel XIX secolo, una delle ragioni della ridefinizione di molti spazi urbani (strade e piazze

più ariose, contrasto alla formazione di cavedi all'interno degli isolati, aero-illuminazione degli edifici, ecc.) e della realizzazione di quegli impianti atti a garantire il corretto fluire del metabolismo urbano (mercati controllati, acquedotti, fognature, ritiro dei rifiuti, ecc.).

In particolare, le città di mare, più in contatto con mondi distanti e sconosciuti, per prime si sono attrezzate per contrastare quelle malattie infettive che potevano essere trasportate dai vettori commerciali. La città che sicuramente ha più sviluppato soluzioni atte a controllare il problema è Venezia. Ancora oggi molte delle parole che utilizziamo derivano dal linguaggio che si è prodotto in quella città a contatto con il mondo dei traffici marittimi. Come Venezia anche le altre città portuali si erano fisicamente attrezzate per contrastare il fenomeno epidemico. Livorno, per esempio, già nel 1552 costruì un primo lazzaretto (una struttura adibita a contenere per un congruo numero di giorni, la quarantena, persone e merci sospette prima di poter scendere nel porto) presso la torre del Fanale. Ma già nel 1590 si fece costruire un secondo lazzaretto (più grande e attrezzato) denominato di San Rocco (1590). Questa struttura di ricovero sanitario rimase in uso fino al 1852, quando al suo posto venne allestito un cantiere navale poi noto come Cantiere Orlando.

Nel 1643 si iniziò a realizzare un successivo lazzaretto, in una località in cui sorgeva un eremo (San Jacopo in Acquaviva) per dare risposta all'aumentata mole dei commerci. Anche questa struttura ebbe lunga vita cioè fino a quando, nel 1877, venne dismesso e fu destinato ad Accademia navale. Nel 1773 venne iniziata una ulteriore costruzione (il Lazzaretto di San Leopoldo) che rappresentò per lungo tempo una delle strutture a tal fine destinate fra le più spaziose. I lazzaretti erano attrezzati per ospitare uomini (il *serraglio per i passeggeri*), mercanzie (il *serraglio per le merci sospette*) e animali (da ospitare sotto apposite tettoie). La città era quindi attrezzata per contrastare le eventuali esplosioni epidemiche con la costruzione di appositi *spazi della costrizione*. Il lazzaretto era un luogo in cui si era costretti a passare del tempo (quaranta giorni) al fine di impedire la diffusione di malattie infettive.

Quando le epidemie terminavano la loro devastante presenza in città (e in questo Livorno non ha fat-

to eccezioni), la comunità erigeva, al fine di ricordarsi della liberazione dall'evento calamitoso, monumenti a volta imponenti. La fine di un periodo di colera (1835) portò, per esempio, un gruppo di cittadini livornesi a raccogliere fondi per la costruzione della più possente chiesa della città: Santa Maria del Soccorso. La monumentale costruzione non solo era grandiosa in sé, ma rappresentava una quinta scenografica particolarmente elaborata, proponendosi come la chiusura prospettica di un nuovo viale (via Magenta) a cui era organicamente collegata. La chiusura dell'evento epidemico aveva prodotto quindi un brano urbano particolarmente elaborato, costruendo un luogo destinato a celebrare la liberazione dal morbo che aveva terrorizzato la comunità: un luogo adibito alla gioia dell'abitare, al passeggio e al commercio raffinato.

Le città si sono sempre confrontate con il problema delle epidemie. Certo in alcuni momenti, data l'ignoranza sulle modalità con cui il fenomeno si produceva, la soluzione era legata alle sole attrezzature sanitarie, ma già quando furono chiari alcuni fenomeni di generazione del morbo e le modalità della sua diffusione, si iniziò a strutturare spazi adatti all'isolamento di coloro che apparivano portatori della malattia. Il lazzaretto era il *luogo della costrizione*, della quarantena, capace di isolare la diffusione dei fattori patogeni e quindi di controllare l'epidemia. Dentro il lazzaretto erano costretti a passare il loro tempo uomini liberi al fine di rendere evidente il fatto che non fossero portatori di malattie infettive. Durante la recente epidemia di Covid-19, con la definizione del *lockdown*, la città stessa, e dentro di essa la sua cellula fondamentale cioè l'abitazione, è divenuta il lazzaretto dove far passare il tempo della quarantena.

## 2. La città come strumento di controllo e costrizione

La città del resto ha sempre giocato un ruolo di garante della sicurezza<sup>1</sup> della propria comunità. La sicurezza in città recentemente è stata legata più alla percezione della paura quanto piuttosto ai problemi epidemici. Infatti, l'ambiente urbano è caratterizzato sempre più da istanze sociali talvolta anche profondamente diverse fra loro (ad esempio un *multiculturalismo* sconosciuto

1 Riprendo questo materiale dalle lunghe discussioni avute con Maddalena Rossi per impostare un progetto di ricerca dal titolo *Metodi e strumenti per un approccio strategico alla sicurezza urbana: la ricerca delle qualità e delle criticità in*

nel passato). Il cittadino, facendo più fatica a comprendere e leggere la complessità di nuove forme spaziali e sociali, ha maturato un'impressione di sempre maggiore perdita del senso di appartenenza al proprio luogo di vita (una forma di profondo spaesamento) che ha indotto uno stato d'animo legato alla paura nel frequentare i propri luoghi collettivi. Umberto Galimberti inserisce questa perdita di senso in un quadro di crisi più generale; queste le sue parole: "viviamo in un'epoca dominata da quelle che il filosofo [Spinoza] chiama le "passioni tristi", dove il riferimento non è al dolore o al pianto, ma all'impotenza, alla disgregazione e alla mancanza di senso, che fanno della crisi attuale qualcosa di diverso dalle altre a cui l'Occidente ha saputo adattarsi, perché si tratta di una crisi dei fondamenti stessi della nostra civiltà" (Galimberti 2019, 28).

La città risponde all'emersione di questo senso di spaesamento mettendo in campo delle azioni che agiscono sia nella trasformazione degli spazi fisici (brani degradati sottoposti a processi di rigenerazione urbana), sia nella definizione di strumenti tecnici capaci di funzionare come deterrenti rispetto alla percezione di insicurezza diffusa. Naturalmente la percezione dell'insicurezza di un ambiente è alimentata non tanto da ciò che oggettivamente accade nello spazio di fronte a noi, quanto piuttosto dall'essere immersi in un flusso di informazioni che tende a ingenerare timore: l'idea che qualcosa possa accadere anche se effettivamente nulla è mai di fatto accaduto. Questo fenomeno è conosciuto presso i sociologi come il *teorema di Thomas*<sup>2</sup>.

Il senso dell'insicurezza in città è stato variamente studiato sia in America, che successivamente in Europa. Ricordando solamente alcuni studi pionieristici, fra le prime a discutere del problema possiamo annoverare Jane Jacobs quando ricordava (Jacobs 2009) che uno dei modi migliori per garantire la sicurezza era ciò che chiamava 'occhio sulla strada', cioè lo sguardo vigile di cittadini, dei commercianti, dei baristi che, avendo a cuore la strada in cui vivono e operano, controllano attivamente il proprio spazio più ancora efficacemente rispetto agli operatori di polizia. Successivamente con Charles Ray Jef-

fery si sviluppò la teoria della *prevenzione del crimine attraverso il progetto ambientale* con la quale si rifletteva sulle condizioni dell'ambiente fisico e sociale capace di generare condizioni per atti criminali. Oscar Newman cercò di approfondire i temi dello spazio urbano e della percezione dell'insicurezza proponendo di approfondire, nella configurazione dell'insediamento umano, i temi relativi alla sorveglianza naturale, alla territorialità, all'immagine, al *milieu* (Newman 1972). Interessante è l'attenzione che Newman dedica allo stato di manutenzione degli immobili. Più tardi tale intuizione venne ripresa da James Quinn Wilson e George Lee Kelling al fine di definire la cosiddetta *teoria delle finestre rotte*, con la quale si sottolineava che se in un edificio vi è uno stato di degrado e non viene ripristinato, nel tempo quello stato verrà peggiorato con l'attivazione di veri e propri processi di vandalizzazione ulteriore. Tutto ciò a sottolineare come processi di degrado dell'ambiente anche urbano possono incentivare la corrosione dei legami sociali, fino alla completa destabilizzazione della comunità con il conseguente innesco del senso di insicurezza.

Dopo questi primi studi pionieristici, il tema, con una percezione che, come abbiamo detto, sembra divenire sempre più negativa, di recente viene affrontato o con dispositivi che tendono a costruire separazione fra luoghi sicuri e luoghi percepiti come insicuri (il *sistema fortezza*), o con tentativi di *regolamentazione degli spazi*, o con strumenti di controllo e repressione (la *strategia del panopticon*).

Le *gated community* rappresentano bene il primo caso: comunità che per problemi di sicurezza si isolano dal mondo auto-segregandosi talvolta erigendo vere e proprie mura difese da polizia privata. La *regolamentazione* consiste nella produzione di norme stringenti su ogni azione che può essere di disturbo in qualsiasi area pubblica della città (strade, piazze, parchi pubblici, giardini, ecc. ogni struttura con proprie regole di uso che si inverano soprattutto in divieti). Sempre più diffusa è (e la modalità ci interessa in modo particolare anche per le questioni epidemiche) la pratica del controllo dello spazio urbano mediante la strate-

---

*ambito urbano mediante la mappatura della percezione della sicurezza da parte dei diversi gruppi della popolazione* (Università di Firenze - Dida, CNR Pisa - IIT - ISTI).

2 William Thomas coniò il suo teorema nel 1928: "se gli uomini definiscono certe situazioni come reali, esse sono reali nelle loro conseguenze".

gia del *panopticom*. Il *panottico* era un tipo edile che Geremia Bentham pensò per riorganizzare ed economizzare la gestione delle carceri: un solo punto di vista dal quale il guardiano poteva controllare l'intero edificio carcerario. Certo, il fine era quello di controllare il carcere nella sua interezza e agire per reprimere, nel minor tempo possibile, il comportamento trasgressivo che si fosse ravvisato; ma l'idea era anche quella di considerare la struttura stessa, per come risultava configurata, un elemento deterrente in quanto il controllo visivo, permesso dal panottico, avrebbe agito sulla psiche delle persone. È nella città contemporanea che il concetto di panottico si evolve e assume forme diverse quali ad esempio la collocazione, in numero sempre più elevato, di sistemi di controllo degli spazi pubblici mediante telecamere che, collegate a sistemi intelligenti di riconoscimento facciale, possono davvero dare il senso della limitazione della libertà a frequentare brani sempre più vasti di città. Se la disseminazione di occhi tecnici può abbassare la percezione dell'insicurezza, genera al contempo un abbassamento del senso di libertà che un cittadino dovrebbe invece sentire come fondante del vivere urbano.

Con il *lockdown* dovuto al Covid-19, vi è stato il dispostato congiunto di due apparati: le abitazioni hanno funzionato come lazzaretti e i sistemi tecnologici informativi hanno contribuito alla realizzazione del distanziamento sociale permettendo la connessione con gli altri. Ciò ha dato, da una parte, nella costrizione spaziale, un senso di libertà nel contatto informativo con il mondo, dall'altra parte ha fatto galleggiare le persone in un vortice di immagini immateriali, estirpando gli umani da quello spazio-tempo con cui il loro corpo-mente naturalmente si evolve. Quello spazio-tempo nutre il ricco flusso di informazioni che dà forza e profondità alla relazione di un organismo con il proprio ambiente, relazione simbiotica che genera lo sviluppo dell'organismo stesso nella propria complessità e profondità.

### 3. La sublimazione del controllo: immagini e potere

Nella seconda metà del secolo scorso appaiono dei romanzi che avranno un indubbio successo. Il tema riguarda la trasformazione delle modalità in cui il potere si esplica nelle società occidentali. Aldous Huxley, per esempio, descrive nel 1932 in *Un mondo nuovo* (Huxley 2011) una società del futuro in cui ormai

il lavoro viene ad essere ridotto a qualcosa di molto semplice senza *sforzo della mente o dei muscoli* e il tempo libero viene pianificato in modo tale che nessuno possa desiderare di più: *la ragione di soma e le copulazioni senza restrizione e il cinema odoroso*. Per lo scrittore il *soma* era una sorta di medicinale-droga antidepressivo con il quale si può calmare la collera, riconciliarsi con i nemici, ritornare paziente e tollerante. Il romanzo pone, fra i tanti, il tema relativo allo sviluppo di una sorta di controllo mentale nelle popolazioni dei nuovi Stati così come si stavano affermando nel XX secolo. Huxley riprenderà nel 1958 i temi già trattati nel romanzo con un nuovo saggio *Ritorno al mondo nuovo* (Huxley 2011). In questo scritto l'autore mette a fuoco quanto la sua ipotesi di utilizzare una droga per controllare i popoli fosse una tesi poco convincente: *gli antichi dittatori caddero perché non sapevano dare ai loro soggetti sufficiente pane e circensi, miracoli e misteri*. Era chiaro che questo non fosse un sistema veramente efficace per la manipolazione dei cervelli. Ma ora che un sistema più raffinato si sta affermando, quello che Huxley chiama del *Gran Governo* e della *Grande Impresa*, altri strumenti molto acuti vanno emergendo. Fra questi va annoverata la *grossa industria della comunicazione di massa che non dà al pubblico né il vero né il falso, ma semmai l'irreale, ciò che, più o meno, non significa nulla*.

Quel controllo che il potere unidirezionale che ancora ritroviamo stigmatizzato in 1984 del 1948 di George Orwell sta per essere superato (Orwell 2003). Sebbene in Orwell stia facendo capolino in ogni angolo dello spazio collettivo e privato un nuovo strumento che è lo schermo televisivo, questo schermo produce un controllo ancora da un punto verso tutti, è ancora un *Grande Fratello* che spia. Certo è uno strumento potente. Già con la stampa si era reso più semplice manipolare l'opinione pubblica, un processo al quale diedero ulteriore impulso il cinema e la televisione. È proprio la televisione, però, che consentendo di ricevere e trasmettere simultaneamente immagini attraverso il medesimo strumento, pose fine alla vita privata. In 1984, ogni cittadino, quindi, poteva essere osservato dalla polizia ventiquattr'ore su ventiquattro e immerso nel sonoro della propaganda ufficiale. Come romanza Orwell, per la prima volta diveniva possibile indurre nelle coscienze non solo una cieca obbedienza alla volontà dello Stato, ma anche una totale uniformità di opinioni. La televisione,

in Orwell, è ancora strumento certo per controllare la mente (per cui la realtà non è più quella in cui si è immersi, ma quella *collettiva e immortale* definita dal Partito) ma in modo banale, appunto dal Partito verso gli uomini.

Huxley, dieci anni dopo (Huxley 2011), prevede, grazie al progresso tecnologico dei media, già un modo di controllo in una società libera e democratica molto più raffinato. Per l'autore *l'arte del controllo dei cervelli sta diventando una scienza*. Le *Superorganizzazioni* ben sapranno ricorrere a *tutte le tecniche manipolatorie di cui dispongono per indurre agli adulti e ai bambini l'uniformità sociale e culturale*. Sebbene rimarranno alcune forme arcaiche che rappresenteranno la parte formale della democrazia (*elezioni, parlamenti, Corti Supreme, ecc.*), *l'oligarchia al potere* utilizzerà una *élite di soldati, poliziotti, fabbricanti del pensiero e manipolatori del cervello e manderà avanti lo spettacolo a suo piacere*. In questo frangente si consoliderà quella forma di insediamento che è la *metropoli moderna, nella quale è diventata pressoché impossibile una vita umana piena, fatta di rapporti personali molteplici*. Metropoli in cui *tanti giovani e ben nutriti spettatori della televisione vivono ormai in modo così totale indifferenti all'idea dell'autogoverno e così piattamente disinteressati alla libertà di pensiero e al diritto di opposizione*.

È con questo senso profondo di cambiamento che si apre la stagione del secondo dopoguerra e che maturerà fino a quando, negli anni Sessanta, esploderanno tutte le contraddizioni rilevate nei testi della critica alla società dei consumi. Tra questi Jean Baudrillard afferma nel 1974 con determinazione (Baudrillard 2011) che la promozione degli uomini a *puri consumatori* sarà *la realizzazione del loro destino di servi*. I sistemi sociali moderni non si reggono più solo su *principi egualitari e democratici*, sebbene ben diffusi, ma il sistema *fa affidamento molto più efficacemente su un dispositivo inconscio di integrazione e di regolazione*, un dispositivo che implica l'individuo in un sistema di *differenze*, in un *codice di segni*. Il consumo è uno di questi codici. Dice Baudrillard che l'efficacia politica nell'utilizzare questi codici *non consiste nel fare in modo che, dove c'era contraddizione, ci sia uguaglianza ed equilibrio, ma piuttosto che, dove c'era contraddizione, ci sia la differenza*. La soluzione alla contraddizione non è quindi la *parificazione*, ma al contrario l'attivazione della *differenza*; non c'è

rivoluzione possibile al livello di un *codice*, piuttosto sono le piccole *rivoluzioni della moda* che hanno luogo ogni giorno che, essendo inoffensive ed eludendosi le une con le altre, garantiranno l'equilibrio. Il consumo non agisce tanto nel sommergere gli individui di tutti i comfort in modo tale da smorzare *la virulenza sociale*, ma semmai addestrando gli individui *alla disciplina inconscia di un codice*, facendoli entrare fino in fondo nelle *regole del gioco*. È così che il consumo diverrà talmente potente da sostituirsi a tutte le ideologie così come, e in modo assai più efficace, *nelle società primitive facevano i rituali gerarchici o religiosi*. Diverrà il sistema più efficiente di controllo sociale. I beni che devono essere consumati sono arricchiti dalle forme sempre più attraenti che l'uomo possa ipotizzare. Questa adesione alle merci mediante il consumo sarà capace di stabilizzare il sistema con cui la società (o le proprie élite) gestisce i nodi del potere, potere che diviene impersonale, sistemico, strutturato in maniera invisibile, a cui si aderisce in modo inconscio.

Michel Foucault parlerà di *bio-politica* e di *bio-potere*. Una vecchia concezione del potere è quella in cui si dava al sovrano il diritto di vita e di morte su chiunque, probabilmente derivata nella *sua forma dalla vecchia patria potestas che dava al padre di famiglia romano il diritto di "disporre" della vita dei suoi figli come di quella degli schiavi; gliel'aveva "data," poteva togliergliela*. Già nel 1970 (Foucault 1991) l'autore inizierà a pensare a una seconda modalità di esercitare il potere, un potere più raffinato, più molecolare, più pervasivo. Questo modo di esercitare il potere nasce verso la metà del XVIII secolo ed è *centrato sul corpo-specie, sul corpo attraversato dalla meccanica del vivente e che serve da supporto ai processi biologici*. Si manifesta con una serie di dispositivi tesi a controllare *la proliferazione, la nascita e la mortalità, il livello di salute, la durata di vita, la longevità*, insomma una *bio-politica della popolazione*: un potere che non è *più di uccidere, ma d'investire interamente la vita*.

È così che il potere diventa più penetrante. Prende corpo *negli apparati statali, nella formulazione della legge, nelle egemonie sociali*. In questo senso, non è più necessario cercare *un centro unico di sovranità dal quale si irradierebbero delle forme derivate e discendenti*. Piuttosto è *la base mobile dei rapporti di forza che inducono senza posa, per la loro disparità, situazioni di potere, ma sempre locali ed instabili*. Il potere è onnipresente non perché, come nel passato, è con-

centrato in una *invincibile unità*, ma perché *si produce in ogni istante, in ogni punto, o piuttosto in ogni relazione fra un punto ed un altro*. Asserisce Foucault *il potere è dappertutto; non perché inglobi tutto, ma perché viene da ogni dove*. Un potere che al *privilegio del divieto* sostituisce *l'efficacia tattica*, al *privilegio della sovranità* antepone *l'analisi di un campo multiforme e mobile di rapporti di forza in cui si producono effetti di dominio complessivi, ma mai completamente stabili*.

Questo *bio-potere* è stato sicuramente alla base dello sviluppo capitalistico e sicuramente della proliferazione di quelle *tecnologie politiche* che saranno sempre più legate al *corpo, la salute, le modalità di nutrirsi e di abitare, le condizioni di vita, l'intero spazio dell'esistenza*: alle produzioni sempre più complesse delle società post-industriali e alle modalità del loro consumo. Dai grandi dispositivi di controllo della vita dei primi esperimenti *bio-politici*, si passa alla merce-prodotto, materiale e immateriale, che diviene il modo raffinatissimo, granulare, in cui il potere si esplica pervasivamente nel farsi della vita, dei suoi bisogni, dei suoi desideri.

Le immagini, il mondo delle forme che ci circonda, siano esse immagini dell'arte o immagini che ricaviamo dall'ambiente in cui siamo immersi, saranno funzionali all'esplicazione di questo nuovo dispositivo in cui il potere si esercita? Il consumo che per divenire pervasivo si alimenta delle forme è diventato uno dei più potenti strumenti del *bio-politico*. E le immagini che sostengono, con la loro attrazione, il consumo rappresentano sempre più il sostrato in cui il controllo *bio-politico* può esplicarsi in modo così pervasivo (si veda anche Lipovetsky 2019).

Vilém Flusser analizza (Flusser 1985) come le immagini si stanno trasformando e nel contempo mutano il nostro rapporto con il mondo. Innanzitutto, per Flusser le *immagini tradizionali*, quelle prodotte dall'*immaginazione* per catturare la complessità del mondo mediante un racconto, stanno per essere sostituite da un nuovo tipo di immagini sostanzialmente diverse dalle precedenti (Flusser scrive nel 1985, ormai il processo si è completamente dispiegato). Come i testi, le *immagini tradizionali* descrivono l'ambiente secondo concetti tenuti assieme da regole sintattiche in modo tale da venire compreso: le immagini si *impri-mono* sull'ambiente circostante rendendolo comprensibile. Tale modo di descrivere il mondo è apparso, in

tempi recenti, sempre meno pregnante dato che le regole utilizzate nella narrazione si sono dimostrate molte e fra loro diverse. Flusser afferma che una volta acquisita questa complessità, *alla fine i fili dell'ordinamento vanno in frantumi e i concetti si disarticolano*; l'ambiente che ci circonda che *deve essere descritto si frantuma in uno sciame di particelle e quanti*; e il soggetto che *deve descrivere si frantuma in uno sciame di bit informativi, di momenti decisionali e di atomi*.

Le *immagini tecniche* ricostruiscono questi *elementi puntuali privi di dimensione, inafferrabili per le mani, per gli occhi e le dita*. Le *immagini tecniche* ricostruiscono calcolando, per mezzo di *apparati provvisti di tasti*, questi *bit informativi in forma mosaicale*, con l'obiettivo di *rendere l'ambiente circostante concettualizzabile, rappresentabile e comprensibile*. Questo tipo di immagini non possono essere ricostruite che con degli apparati in quanto non fanno altro che rendere visibili mediante superfici piane *elementi come i fotoni o gli elettroni e, dall'altra, i bit informativi*, cosa che non può essere altrimenti fatta. Gli apparati tecnici possono afferrare questi elementi così inafferrabili: le immagini tecniche possono esistere solo perché hanno come presupposto l'apparato tecnico (macchine fotografiche, cinematografiche, televisive, schermi dei computer, smartphone, ecc.).

L'immergersi sempre più in un mondo di *immagini tecniche*, dice Flusser, comporterà il rivolgimento di *ogni etica e ogni estetica e, soprattutto, ogni sentimento di vita in quanto tale*. La civilizzazione occidentale, che pure ha prodotto gli apparati tecnici con i quali si genera questa messe di nuove immagini, sembra essere giunta *a uno stadio finale che non si differenzia essenzialmente dall'immagine del mondo buddhista: un velo di Maya nasconde il nulla del Nirvana, che si spalanca*. In realtà, questa immersione in un mondo così fluido è per Flusser l'inizio di una nuova rivoluzione culturale a cui proprio l'Occidente, per contrapporsi al *nulla che si spalanca*, dovrà dedicarsi con i processi uni-formativi legati alle immagini tecniche che si stanno così rapidamente e pervicacemente diffondendo.

Bisogna però superare la fase in cui il flusso di immagini provenga da un unico punto. Infatti, se in una prima fase le immagini tecniche spingono verso la realizzazione di una società bloccata dai fasci emessi da punti speciali dell'apparato (con cui, con banalità, anche se con grande efficacia) si organizza il sistema

del potere (entro cui l'uomo appunto viene modellato e schiacciato, in modo orwelliano), in un'altra fase si passerà alla produzione diffusa di immagini tecniche, magari mediante la sempre più diffusa presenza di computer (o meglio diremmo oggi di smartphone e simili). Allora la società passerà dall'uni-direzionalità a una complessa multi-direzionalità, passerà ad essere, quindi, sostanzialmente *dialogica*.

Se la società immersa in fasci di trasmissione appare frantumata (per esempio la società caratterizzata dall'apparato televisivo); se sembra che la società decada apparendo sempre più *un ammasso granulare, in una 'massa solitaria' e i legami interumani, il tessuto sociale, si dissolvono*, nonostante ciò per Flusser, in poco tempo, questa disaggregazione si trasformerà in altro: un diverso tessuto sociale. Già (l'autore scrive, ricordiamolo, nel 1985) iniziano ad apparire *fili che 'corrono' in un'altra direzione. Cioè fili dialogici che attraversano i fasci di raggi 'discorsivi' dei media in maniera per così dire orizzontale: fili 'dialogici' (tipo i cavi, i videotelefoni o le video 'conferenze') che possono connettere l'ordito della nascente società a un tessuto reticolare; a un tessuto reticolare che noi siamo abituati a chiamare 'democratico'*. Flusser attesta che, in poco tempo, i nuovi apparati tecnici permetteranno il passaggio da una società frantumata, granularizzata, a una società caratterizzata da uomini in dialogo: un *'dialogo cosmico'*. Un passaggio in cui emergerà una nuova e sconosciuta 'società dell'informazione' in cui gli uomini dialogheranno *tra loro attraverso le immagini per produrre sempre nuove informazioni e situazioni sempre più inverosimili* a bassa entropia. In questa nuova forma di società caratterizzata da una profonda 'cultura di massa' emergerà una sorta di felicità simile, *tanto a livello intellettuale quanto anche a livello morale ed estetico*, a quella che si prova quando ritorniamo allo *stadio della camera dei bambini*.

#### 4. La smaterializzazione del mondo

Flusser anticipa la società della *rete mondiale interconnessa e dialogica*. La descrive come una sorta di comunità globale in cui gli uomini, di nuovo produttivi e creativi, capaci di gestire apparati ormai molecolarizzati, generano sempre nuova informazione stratificata in schermi che fanno apparire immagini tecniche ad alto contenuto di informazione proiettate democraticamente nelle infinite direzioni mondiali possibili. In questo mondo di *bit informazionali* che si strati-

ficano in una superficie astratta, lo spazio collettivo viene *de-materializzato*. Non c'è più alcun bisogno di luoghi fisici in cui ricercare informazioni, perché le informazioni, stratificate nelle immagini tecniche, sono disponibili ovunque; in qualsiasi punto posso dialogare, per mezzo di un apparato, con il flusso informazionale globale alla ricerca di quell'attimo in cui l'immagine tecnica su cui sto interagendo diventa più *neg-entropica* generando in me entusiasmo. In qualsiasi punto non cerco l'accoppiamento della mia mente-corpo con lo spazio fisico in cui sono immerso, ma con la rete che mi nutre di immagini. Se la mia connessione non è al luogo in cui la mia mente-corpo è immersa, se lo spazio configurato è finalmente ininfluente nel nutrirmi di stimoli emotivi, esso può essere definitivamente annullato o reso quanto più possibile marginalizzato nella mia esistenza (l'esperienza del Covid-19 e del *lockdown* conseguente in questo è stato un esperimento riuscitissimo). Lo spazio-fisico può perdere importanza, trasformarsi in rete funzionale per gestire gli ultimi bisogni corporei di cui mi devo occupare. In questo nuovo ambiente dell'uomo, il *bio-potere* giunge a un grado di sublimazione mai raggiunto prima. Ora il *bio-potere* si fonda su meccanismi raffinatissimi, non si tratta più di un'adesione passiva ai fasci di trasmissione prodotti dai nodi degli apparati tecnici, l'organizzazione delle prime produzioni delle immagini tecniche (di tipo televisivo, per intenderci). Nella società granulare dei creatori diffusi l'adesione al meccanismo è attiva e spontanea. Ognuno è entusiasticamente connesso in rete producendo e consumando di continuo immagini tecniche che immediatamente si perdono nella rete globale, realizzando la società dialogica preconizzata da Flusser. Il Covid-19, la nostra pandemia, ha aiutato questo processo di immersione nelle immagini tecniche a divenire globale, ha dato un contributo notevole a smaterializzare completamente il nostro ambiente di vita spingendo le nostre sole menti ad affogare in un ambiente fatto solo di *bit* inconsistenti.

In questa melassa calda e accogliente da *camera dei bambini* (come direbbe Flusser) che è la nuova società dell'informazione dialogica, si svolgono le funzioni di accoppiamento con un ambiente non strutturato fisicamente (il *cyberspazio*), un ambiente astratto ottenuto computando, proiettando, su schermo *fotoni, elettroni, bit informazionali*. I processi mentali, se mai una mente possa distaccarsi dal corpo con il qua-

le vive simbioticamente, trovano in questa dimensione immateriale di uno spazio senza dimensioni, il loro analogo e in questo analogo la loro più profonda soddisfazione. Sarebbe che il corpo (e lo spazio configurato nel quale il corpo è immerso) perda la sua necessaria consistenza: nell'immersione nei processi mentali e nei *bit informativi*, il corpo (e lo spazio che lo contiene) propende verso una seppur impossibile liquidità ed evapora. Inconsistente diviene invece, non tanto lo spazio di prossimità (forse l'alloggio o più semplicemente la camera in cui risiede l'apparato che collega al globale informativo), quanto lo spazio collettivo (per esempio lo spazio dell'urbano e del territoriale) ormai frantumato come se il mondo, polverizzato, fosse poi stato gettato distrattamente in una discarica. Del resto, questo mondo, un tempo piattaforma essenziale per ogni processo economico, appare ormai come un fardello per la dimensione *a-fisica* dello spazio astratto della rete.

Ma mente e natura (e per mente e natura si intendono i grandi processi evolutivi come descritti da Gregory Bateson) (Bateson 1984) possono davvero separarsi in modo così netto? E mente e corpo possono davvero ignorarsi: è davvero possibile sulla *Terra* una forma completamente *ascetica* di vita? E la bellezza (la sua percezione) può essere solo un processo combinatorio di forme che distaccano la mente-corpo dai processi evolutivi con cui la mente stessa si è costituita nella lunga durata della generazione della vita sulla *Terra*? Ha ragione Günther Anders quando si chiede (Anders 2007) se non abbiamo già fabbricato un mondo *con cui non siamo capaci di mantenerci al passo e, per 'afferrire' il quale, si pongono esigenze assolutamente esorbitanti dalle capacità della nostra fantasia, delle nostre emozioni e della nostra responsabilità?*

A questa serie di domande è difficile dare una risposta, ma una cosa è certa: che il complesso mente-corpo è impossibile da scindere. Le sensazioni prima di giungere alla mente, per essere elaborate, sono comunque raccolte dal corpo immerso nello spazio-tempo. Questo corpo, oltre allo spazio di prossimità, rimarrà comunque profondamente influenzato dallo spazio della città e del territorio oggi così brutalizzato dalla diffusione del modello funzionale metropolitano. *L'agorà della rete* non potrà sostituire *l'agorà dello spazio configurato*. Se nell'agorà della rete si producono i più complessi processi di controllo *bio-politico*, ricostruire uno spazio *empatico* avrà anche il senso della liberazione.

## 5. Immagini e libertà

Liberarsi dalle *immagini tecniche* che ci assorbono la mente, che ci fanno avere la testa fra le nuvole (i *cloud* dei server dispersi nei non luoghi della *Terra*), sarà un atto di riconquista della pienezza del rapporto mente-corpo nello spazio fenomenologico che ci circonda. Ritrovare le sensazioni immediate nell'immersione nello spazio configurato ci permetterà di ricostruire la relazione di accoppiamento fra il sé e il luogo addomesticato dove la vita necessariamente deve scorrere. Questa non è una battaglia luddista contro gli apparati di gestione dell'informazione, è la battaglia contro il *bio-potere* immanente nell'impero emergente (Hardt e Negri 2002). È la riconquista del plusvalore di vita che ci viene sottratto nella nostra adesione (oltretutto volontaria) ai nuovi cicli di produzione-consumo. È l'atto rivoluzionario del superamento dello spazio povero e deprimente della forma post-metropolitana che si sta affermando. È il nostro nuovo *diritto alla città* (Lefebvre 2014). Se uscire dallo spazio di prossimità significa immergersi nella dispersione della periferia delirante dello spazio urbano e territoriale, allora è evidente che mi chiudo nel mio collettivo non corporeo, nel mio spazio fisico ridotto alla dimensione molecolare. Alla mia stanza o al mio appartamento, dove faccio scorrere l'esistenza, do la funzione di confine contro un mondo nel quale il mio corpo e la mia mente non trovano più stimoli di vita (in fin dei conti anche la nostra epidemia ci ha chiusi nel nostro lazzaretto di prossimità, la nostra stanza dentro il nostro appartamento). Ricostruire lo spazio *empatico* (lo spazio che mi avvolge ed emoziona) diviene allora un vero e proprio atto di affermazione della vita verso il futuro. È l'inizio della ricostruzione di quella connessione necessaria fra il me e l'universo spazio-temporale in cui dovrei essere inabissato.

Certo il concetto di spazio è assai sfuggente. Chiunque ha imparato, aderendo a una precisa costruzione intellettuale, a considerarlo *esteso e isotropo*. Ben difficilmente valuta le sue qualità fenomenologiche che ci portano, al contrario, a dare diversa consistenza alle proprietà del tipo *alto e basso, avanti e dietro*. Eppure, anche solo con Eugène Minkowski, è chiara la divisione fra spazio geometrico e *spazio vissuto* (Minkowski 2004). Lo spazio percepito come vivente è uno spazio che ci permette di distinguere le qualità in quanto *viviamo sulla terra e guardiamo verso il cielo*

e diamo a questi due momenti significati fra loro assolutamente diversi. Immergersi in un cammino non è solo percorrere una distanza geometrica, ma è vedere oggetti o persone, è vedere la vita svolgersi attorno a me (notarla scaturire in ogni luogo), è partecipare a questa esplosione di vita che si espande nella varia spazialità che mi circonda e mi *unisce alla vita* stessa. In ogni angolo della *Terra*, influenzato dalla densità fenomenologica degli eventi, scendo nel profondo di *diverse varietà di spazialità*. Lo spazio geometrico, come astrazione, è in realtà sempre increspato dalla percezione inabissata com'è nelle dimensioni biologiche e culturali che costituiscono l'ordito e la trama dell'umana esistenza.

Così come lo spazio, anche il tempo, difficilmente, per la vita, scorre come se fosse un fluire costante. Questo tempo, cosiddetto newtoniano, è, per dirla come vorrebbe Sandra Bonfiglioli, *assoluto, reale, strutturalmente omogeneo continuo e isotropo: è da sempre e per sempre* (Bonfiglioli 1990). In realtà questo tempo è anch'esso, come lo spazio geometrico, un'astrazione per dare ordine al mondo. Il tempo è, infatti, sempre *sovrastato dalle infinite temporalità locali prodotte dalla processualità sia dei fenomeni naturali, sia da quelli legati alle azioni umane*: è increspato dai mille tempi della vita e dai mille modi della percezione. Direbbe Jorge Luis Borges che a differenza di Newton e di Schopenhauer non c'è da credere a un tempo che scorra in modo uniforme, assoluto, piuttosto a "infinite serie di tempo, in una rete crescente e vertiginosa di tempi divergenti, convergenti e paralleli [...] una trama di tempi che s'accostano, si biforcano, si tagliano o s'ignorano per secoli [e che comprendono] tutte le possibilità" (Borges 1995, 90-91).

Il tempo scaturisce sempre dai miei processi interni e reconditi ed è sempre un tempo della *durata* come vorrebbe Henri-Louis Bergson. Questa *durata* che percepisco nel presente consiste essenzialmente *nella coscienza che io ho del mio corpo*. Nella *durata* non c'è mai un *ritmo unico*: si trovano piuttosto "dei ritmi differenti che, più lenti o più rapidi, misurerebbero il grado di tensione o di rilassamento delle coscienze, e, in tal modo, fisserebbero i loro rispettivi posti nella serie degli esseri" (Bergson 2009, 173).

Il *tempo dell'orologio* è proprio quel tempo che, per Martin Heidegger, produce *il senso di smarrimento dell'esserci* (Heidegger 1998). È quel tempo che, nella

propria astrattezza, fa schiacciare in uno sfondo anodino i fenomeni che valorizzerebbero la vita con un ricco vissuto, *un tempo perduto* di cui bisogna riprenderne la *ricerca* di proustiana memoria. È ancora Minkowski a riportarci al concetto di *tempo-qualità* o *tempo vissuto*. Il *tempo vissuto* non è il tempo omogeneo assimilato allo spazio (così caro alla fisica), è un qualcosa di dinamico; è quella *'massa fluida', quell'oceano mobile, misterioso, grandioso e possente che vedo attorno, a me, in me, in una parola ovunque, quando medito sul tempo. È il divenire. È il mio divenire che si va a confondere a sua volta con le onde possenti, impersonali, anonime, dei divenire dell'universo interno* (Minkowski 2004).

Quando perdo la multidimensionalità del tempo dei vissuti (e schiaccio le temporalità dei diversi *divenire* a quella astratta del tempo cosmico dell'eterno ritorno) attento pericolosamente alla complessità del mondo vitale. Schiacciare le diverse temporalità su cui si è evoluta la vita, al tempo di un *fluire isotropico*, produce l'incapacità di comprendere la complessità dei *tempi-qualità* personali e locali e quindi la capacità di costruire relazioni di scambio vitale: attento all'ecologia del mondo. Perdo il mio appartenere alla *Terra* vitale grazie alla quale mi sono evoluto. Lascio il mio accoppiamento con la sfera in cui i tempi possibili (dei corpi e delle menti) hanno generato la meraviglia che mi circonda. Disarticolando la mia connessione con il mondo in cui la vita fluisce proiettandomi nel mondo entropico del tempo unidimensionale che trasformerà le varie temporalità in un unico grande deserto dal flusso costante. Lacerò quell'accoppiamento in cui il singolo (con i suoi disomogenei tempi vissuti) coordina l'apparato della propria memoria fra ciò che appartiene a un ritmo lento del passato più remoto, quasi nascosto nell'inconscio inaccessibile, ai tempi della vita sfuggente degli attimi di felicità o agli istanti immobili legati alla noia. In questo gioco complesso i viventi sono contemporaneamente ostaggi del tempo, ma anche i suoi gestori più attenti, assecondandolo e organizzandolo, quasi irretendolo.

L'immersione nel mondo fenomenico spazio-temporale non solo dà ricchezza, ma è anche quel processo che fa vibrare mente-corpo-mondo, che fa appartenere ognuno dei tre elementi l'un l'altro. Il mio esserci non può che essere uno *specchio* del mondo che mi circonda. E in questo specchiarmi ritrovo la densità della vita e la sensazione della libertà.

## 6. Il mondo che mi circonda, lo spazio che mi accoglie, la città in cui vivo

Lo psichiatra Daniel J. Siegel fa delle ipotesi su ciò che si può intendere con il concetto di mente superando la classica visione che la mente sia solo l'attività cosciente del cervello. Per Siegel la mente è *relazionale* (Siegel 2017) e con ciò si vuole significare che essa è non solo incarnata nel cervello e nel corpo, di cui sente l'attività rendendola cosciente, ma è anche potentemente interconnessa *con il mondo 'esterno', in particolare con le altre persone ed entità dell'ambiente*. L'aspetto *'incarnato'* comprende, infatti, i processi interni delimitati dalla pelle e che coinvolgono *non soltanto l'attività del cervello contenuto nel cranio, ma l'intero corpo nel suo interagire con il mondo*. Per Siegel tutto ciò non è sufficiente per comprendere la mente che si svela solo se si tiene conto anche degli aspetti *'relazionali'* che racchiudono l'interazione *con gli altri e con il mondo più ampio*. Per capirsi, il benessere della mente si ottiene anche mediante *una comunicazione sintonizzata ed empatica con il mondo esterno*.

Se il mondo esterno, con cui mi relazio, è solo un'interfaccia tecnologica che gestisce la formazione di immagini tecniche, probabilmente la mia mente diverrà sempre più povera, sempre più incapace di gestire e di godere della complessità sociale e fenomenologica per essere immersa nella quale è nata. La comunità in cui vivo e lo spazio in cui sono affondato non sono elementi marginali del mio benessere mentale, sono aspetti costitutivi della mia mente, la mente a cui sono legato indissolubilmente. È la complessità del mondo che mi circonda che produce la qualità della mia mente. La capacità di interazione produce variazioni continue nei miei stati coscienti e percettivi. Non solo è perché vedo (una delle attività del mio vivere fra le più importanti) che entro in possesso del mondo in cui sono immerso. È perché sento nella maniera più completa, perché tocco, quindi, gusto, annuso, godo delle vibrazioni sonore: percepisco mescolando i dati sensoriali del mio intorno e con questo produco la mia coscienza, la mia mente. È in questo vortice di informazione sensoriale rielaborata dalla mia percezione che produco il mio tempo di vita, in quanto, come dice Arnaldo Benini *il tempo si sente come evento della coscienza di sé e del mondo* (Benini 2017).

La forma del mondo cangiante che mi accoglie attiva i miei processi mentali e con quelli i miei processi

emotivi formati nella lunga storia evolutiva del mio essere uomo. Come sappiamo, sono i biologi evolutivisti che ci aiutano a riflettere sul fatto che alcune forme stimolano più di altre l'attivazione dei processi emotivi. L'uomo si evolve come tutta la vita nel lunghissimo periodo stratificando geneticamente le soluzioni migliori per sopravvivere. La sensibilità verso il mondo cangiante è già una prima selezione per entrare in relazione con i flussi. All'interno di ciò che catturo come vibrazione del mondo, stratifico soluzioni di attenzione che fanno scattare, anche con meccanismi emotivi, i processi di reazione. È grazie a questi processi che do una risposta alle forme mutanti (che catturo con la vista, l'olfatto, l'udito, il tatto, ...) del mondo di cui faccio parte. E siccome le forme che mi circondano non sono tutte uguali, è la loro diversità che produce gli stati emotivi che mi spingono a eccitazioni diverse. Alcune di quelle forme pizzicano processi percettivi così profondi, archetipici, che a loro la reazione non può che essere sconcertante. In alcune forme ritrovo il senso generale del mondo che mi fluisce attorno e là riconosco me stesso: il mondo fenomenico mi sostiene nel riconoscermi e nell'appartenergli. In questo immergermi nel mondo ricco che fa vibrare il mio io più intimo ritrovo la mia libertà. Gioco con me e il mio corpo nel trovare sempre più relazioni emotive nel mondo in cui sono immerso, raggiungente com'è di quelle vibrazioni da cui tutto scaturisce e soprattutto da cui la vita si genera in continuazione.

In questo ritrovarmi nel mondo in cui sono immerso (il mondo naturale e il mondo antropico, e anche quindi il mondo urbano) la città nella sua complessità configurazionale (quegli spazi in cui provo un senso di appartenenza perché in essi sono cresciuto) sono essenziali (Saragosa 2011 e 2016). Leggo con piacere che Concita De Gregorio, in un suo articolo su *la Repubblica*, non ha remore nel ringraziare i vecchi urbanisti che hanno previsto, nei quartieri residenziali del secondo dopoguerra, alcune configurazioni spaziali che hanno aiutato a vivere questo duro periodo. Questo spazio ha ospitato coloro che, costretti nella propria residenza, immersi nel flusso di immagini immateriali, hanno assaporato ancora il gusto della libertà. Dice la giornalista: "A proteggere me e i miei figli dalla solitudine distopica di questo periodo non sono state le video-chat. Né le stanze virtuali, né gli arcobaleni rimbalzati sui pc, tanto meno le video lezioni [...]. A proteggerci è stato il cortile. Un modesto

cortile condominiale, un migliaio di piastrelle posate a geometria regolare, circondato da una decina di tuie e qualche rosa spelacchiata in un quartiere di Bologna (Barca) [...]. Nel cortile del mio condominio anni Sessanta in questi lunghi giorni privi del battito essenziale della scuola abbiamo assistito alle giornate che si allungavano, abbiamo trapiantato e affogato d'acqua qualche piantina, dipinto su un tavolino striminzito, saltato alla corda, letto il giornale..." (De Gregorio 2020, 29). Anche la giornalista dichiara di aver ritrovato un senso di libertà quando, uscita dalla costrizione obbligatoria della pandemia, si è immersa nello spazio *empatico* della città o in una parte di essa.

Rimane un'ultima domanda se, cioè, la pandemia ci inviti a innovare l'idea di quella costruzione che chiamiamo città. La risposta è sicuramente positiva, ma del resto la sperimentazione per dare agli umani uno spazio configurato sempre più adeguato alle pro-

prie esigenze e alle cangianti condizioni ambientali è continua. Però forse proprio in questa fase di sospensione dalla realtà è apparso pesantemente evidente che agli umani non è possibile concedere un succedaneo immateriale del mondo, sebbene la tecnologia sia matura per realizzarlo. L'immersione del corpo-mente nell'ambiente è un fattore essenziale della complessità della vita. La città offre le proprie qualità per garantire uno sviluppo completo dell'uomo e, proprio in questa mancanza di accesso libero, ne è emersa la sua necessità. La città, sebbene invasa da dispositivi che emulano il panottico per dare un senso al termine sicurezza (un'invasione di dispositivi su cui bisogna tornare a dissertare), è apparsa a tutti ancora (e nonostante tutto) quello *spazio della libertà* in cui immergersi per garantirci la profondità della vita data solo da quel rapporto complesso fra mente, corpo e mondo cangiante.

---

## Bibliografia

- Anders G. (2007), *L'uomo è antiquato. 1. Considerazioni sull'anima nell'epoca della seconda rivoluzione industriale. 2. Sulla distruzione della vita nell'epoca della terza rivoluzione industriale*, Torino, Bollati Boringhieri
- Bateson G. (1984), *Mente e Natura. Un'unità necessaria*, Milano, Adelphi
- Jean Baudrillard J. (2011), *La società dei consumi. I suoi miti e le sue strutture*, Bologna, il Mulino
- Benini A. (2017), *Neurobiologia del tempo*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- Bergson H. (2009), *Materia e memoria. Saggio sulla relazione tra il corpo e lo spirito*, Roma-Bari, Laterza
- Bonfiglioli S. (1990), *L'architettura del tempo. La città multimediale*, Milano, Il Saggiatore
- Borges J.L. (1995), *Finzioni*, Torino, Einaudi
- Ciano C. (1984), *La sanità marittima nell'età medicea*, Pisa, Pacini
- De Gregorio C. (2020), Ci hanno salvato i vecchi urbanisti, *la Repubblica*, 14 giugno 2020
- Flusser V. (1985), *Immagini. Come la tecnologia ha cambiato la nostra percezione del mondo*, Roma, Fazi Editore
- Foucault M. (1991), *La volontà di sapere*, Milano, Feltrinelli
- Galimberti U. (2019), *L'ospite inquietante. Il nichilismo e i giovani*, Milano, Feltrinelli
- Hardt M., Negri A. (2002), *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, Rizzoli
- Heidegger M. (1998), *Il concetto di tempo*, Milano, Adelphi
- Huxley A. (2011), *Il mondo nuovo. Ritorno al mondo nuovo*, Milano, Mondadori
- Jacobs J. (2009), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, Einaudi
- Lefebvre H. (2014), *Il diritto alla città*, Verona, Ombre corte
- Lipovetsky G. (2019), *Piacere e colpire. La società della seduzione*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- Matteoni D. (1985), *Livorno*, Roma-Bari, Laterza
- Minkowski E. (2004), *Il tempo vissuto. Fenomenologia e psicopatologia*, Torino, Einaudi
- Newman O. (1972), *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design*, New York, Macmillan
- Nudi G. (1959), *Storia urbanistica di Livorno. Dalle origini al secolo XVI*, Venezia, Pozza
- Orwell G. (2003), *1984*, Milano, Mondadori
- Palagii F. (1894), *Lazzeretti marittimi e i primi regolamenti sanitari di Livorno*, *Rivista marittima*, pp.116-119
- Piombanti G. (1873), *Guida storico artistica della città e dei contorni di Livorno*, Livorno, Gio. Marini Editore
- Saragosa C. (2016), *Il sentiero di Biopoli. L'empatia nella generazione della città*, Roma, Donzelli
- Saragosa C. (2011), *Città tra passato e futuro. Un percorso critico sulla via di Biopoli*, Roma, Donzelli
- Siegel D.J. (2017), *I misteri della mente. Viaggio al centro dell'uomo*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- 

### Claudio Saragosa

claudio.saragosa@unifi.it

Professore presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Firenze, insegna Storia dell'Urbanistica e Pianificazione territoriale. Dal novembre 2015 è Presidente del corso di studi in Pianificazione della città, del territorio e del paesaggio della Scuola di Architettura dell'Università di Firenze. Tra i testi: *L'insediamento umano. Ecologia e sostenibilità*, Donzelli, Roma, 2005; *La città tra passato e futuro. Un percorso critico sulla via di Biopoli*, Donzelli, Roma, 2011; *Il sentiero di Biopoli. L'empatia nella generazione della città*, Donzelli, Roma, 2016.

# Le politiche innovative di sicurezza nelle città tra tecnologie di riconoscimento e smart cities

Achille Pierre Paliotta  
Inapp

In questo articolo si esamina quanto la videosorveglianza sia utilizzata dalle amministrazioni cittadine italiane, nell'ambito della sicurezza integrata, e quanto siano diffuse le tecniche di analisi predittiva e i programmi di riconoscimento facciale (FR) basati sulle reti neurali convolutive (CNN). Sul primo punto si è evidenziato come da almeno una quindicina di anni la videosorveglianza sia lo strumento tecnologico di prevenzione a cui più frequentemente fanno ricorso i Comuni italiani, mentre le seconde (analisi predittive e tecniche FR) non sono state ancora implementate in maniera diffusa e vi sono solo casi isolati di sperimentazione. Da ciò si deduce che, nel panorama delle amministrazioni comunali italiane, l'opzione tecnologica è sostanzialmente di tipo tradizionale e che le città 'intelligenti' sono ancora in una fase di lentissima gestazione, testimoniata dal permanere di un approccio di tipo reattivo piuttosto che proattivo. Quest'ultimo potrebbe basarsi sul cloud e *edge computing*, per il quale, ancor più che le risorse economiche, sono determinanti le competenze di capitale umano qualificato.

*This article aims to establish, in the context of integrated security policies, to what extent video surveillance is used by Italian municipal administrations and how widespread is the use of predictive analysis techniques and facial recognition programs (FR), based on convolutional neural networks (CNN). The article claims that, over the last fifteen years at least, video surveillance has been the technical tool most frequently used by Italian municipalities, while predictive analysis and RF techniques have not yet been widely implemented, with only a few isolated cases recorded. From this it can be deduced that, in the context of Italian municipal administration, the traditional technological option has been favoured and that smart cities are still in the early phase of gestation, as witnessed by the persistence of a reactive approach; a more proactive approach could, for example, be based on cloud and edge computing, for which the skills of qualified human capital even more crucial than economic resources.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-8

## Citazione

Paliotta A.P. (2020), Le politiche innovative di sicurezza nelle città tra tecnologie di riconoscimento e smart cities, *Sinapsi*, X, n.2, pp.98-119

## Parole chiave

Videosorveglianza  
Smart City  
Sicurezza pubblica

## Key words

CCTV surveillance  
Smart City  
Public safety

## 1. Introduzione

La sicurezza è divenuta oggi uno dei tratti caratteristici più rilevanti della moderna società digitale panottica, tecnologica e globalizzata, in grado di plasmare l'ordine politico, economico, sociale e simbolico. Essa costituisce inoltre, insieme alla mobilità, il pilastro più consistente, nonché di immediata visibilità, della città 'intelligente' ed esiste oramai un fiorente mercato economico per le tecnologie securitarie, trainate da un'ideologia neoliberista, in un misto inestricabile di urbanizzazione, sicurezza e digitalizzazione. Non stupisce allora che da almeno una quindicina di anni la videosorveglianza sia la politica tecnologica per eccellenza delle amministrazioni comunali italiane e come essa sia perfettamente funzionale al posizionamento nei mercati internazionali delle città sorvegliate, 'intelligenti' e sicure. Tra queste ultime, non si possono non citare, naturalmente, le metropoli cinesi di Beijing, Shenzhen, Shanghai, Guangzhou e Wuhan, ma anche Londra, Mosca e Berlino e, oltreoceano, Atlanta e Chicago, con le principali città italiane, Roma e Milano, che seguono a grande distanza.

L'ultima frontiera tecnologica nel campo della sorveglianza cittadina è quella del riconoscimento facciale (*face recognition*, FR), reso possibile grazie alle tecniche di apprendimento 'profondo' e all'utilizzo delle reti neurali convolutive, le quali sono in grado di attribuire un'identità ai volti 'catturati' dalle telecamere, al netto delle attuali distorsioni dovute perlopiù alle modalità di 'allenamento' della base dati. In Italia tale tendenza sembra verificarsi principalmente nell'ambito di deliberazioni prese a livello locale, seppur ancora sporadiche, ma essa inevitabilmente rimanda a questioni di carattere più generale, con implicazioni sia a livello nazionale che comunitario, in primo luogo la tutela della privacy.

Tutto ciò sembra configurarsi solo come l'ultimo anello di un processo di sviluppo tecnologico che data da tempo immemore, con un'acme nel diciottesimo secolo, il cui esito precipuo è il carattere prettamente classificatorio, tramite l'accertamento dell'identità personale. Che ciò sia reso possibile oggi da un dispositivo elettronico in grado di funzionare in maniera autonoma ai 'bordi' del sistema mostra solo quanta distanza sia stata compiuta dall'utilizzo dei primi mezzi rudimentali di identi-

ficazione, basati sui rilievi dattiloscopici. È in questo modo che si chiude il cerchio, dal *panopticon* di benthamiana memoria, della prima metà dell'Ottocento, ai piccoli dispositivi sinottici attuali, coi quali si cerca di imporre a un'indifferenziata moltitudine di persone una ben precisa condotta. Va comunque rilevato che, in questa sede, per ragioni di spazio, non si può affrontare tale tematica sicuramente complessa da un punto di vista eminentemente distopico, vale a dire del crescente autoritarismo/totalitarismo basato sulla sorveglianza digitale (Lyon 1994), così come evidenziatosi anche nel caso della recente pandemia da Covid-19. Ciò premesso, in questo articolo si intende verificare innanzitutto se il ricorso alla videosorveglianza sia lo strumento più utilizzato dalle amministrazioni locali italiane. Le domande di ricerca sono state le seguenti. Quali sono le politiche della sicurezza messe in atto dalle amministrazioni comunali italiane? Qual è il livello delle tecnologie utilizzate? Quanto peso vi giocano l'installazione delle videocamere di sorveglianza? Quanto sono diffuse le analisi predittive? Non è stato possibile invece approfondire la tematica del riconoscimento facciale, in quanto le vicende attuali legate all'emergenza sanitaria ne hanno ancor di più postposto le isolate implementazioni operative, senza parlare poi dei possibili rilievi da parte dell'Autorità Garante della privacy. L'analisi si concentrerà pertanto sulle misure attuate (specifica delega per la sicurezza, collaborazione interforze, sottoscrizione di 'patti per la sicurezza') e sulle tecnologie utilizzate (installazione dei dispositivi di videosorveglianza, strumenti di analitica e reportistica, stanze di controllo centralizzate).

Il testo è strutturato pertanto nel modo seguente. Nel secondo paragrafo si situa la ricognizione culturale dei concetti di identificazione, classificazione e sorveglianza, dal diciottesimo secolo ad oggi, seppur per brevi cenni; nel terzo si approfondisce l'aspetto tecnologico riguardante le reti convolutive e come esse stiano dando corpo a una tecnologia politica autosufficiente. Negli ultimi due paragrafi si dà conto di un'analisi di campo, svolta a livello delle amministrazioni comunali italiane, riportando, laddove è possibile con i pochi dati a disposizione – in un'ottica prevalentemente esplorativa e di *politics* – la dimensione del fenomeno e la metrica del suo costante utilizzo.

## 2. La città controllata. Classificazione e identificazione nella società panottica digitale

Il controllo sociale, nonché il correlato conflitto, trova da sempre nello spazio urbano il suo naturale luogo d'elezione per la permanenza di latenti ed esplicite divergenze nell'uso degli spazi pubblici tra diversi gruppi sociali connotati da stili di vita confliggenti. Ciò è vero fin dall'antichità, quando la formazione di vaste concentrazioni umane ha portato con sé un apparato di identificazione, classificazione e correlata sorveglianza che si è sviluppato sempre più – man mano che le città si ingrandivano ed estendevano le proprie funzioni a livello politico, economico, culturale e sociale – tanto da divenire, al giorno d'oggi, sempre più pervasivo e impalpabile.

Nel corso del Medioevo erano gli stessi cittadini, organizzati in ronde, che sovrintendevano alla sicurezza delle mura urbane e al mantenimento dell'ordine pubblico prestando i necessari servizi di guardia, soprattutto quelli notturni. Col passare del tempo, in un progressivo processo di differenziazione sociale, dapprima si utilizzarono persone incaricate all'uopo (Rawlings 2003, 49) mentre in un momento successivo nacquero i primi corpi di polizia (Metropolitan Police Act 1829), seppur tra notevoli resistenze (Joyce 2011, 6). Ad esempio, il compromesso trovato dal segretario di Stato per gli Affari interni (Home Secretary) inglese Robert Peel fu quello di rendere estremamente riconoscibile tale forza, volutamente non armata, mediante una divisa non militarizzata visibile a tutti (Critchley 1978).

In questo ininterrotto processo orientato a rafforzare il mantenimento dell'ordine, è interessante notare come il problema dell'identificazione di coloro che turbavano la sicurezza pubblica non potesse essere lasciato all'idiosincrasia della personale conoscenza dei reietti da parte delle forze di polizia. L'intrinseca fallacia di tale sistema, in cui anche le stesse fotografie segnaletiche non riuscivano a svolgere un ruolo dirimente, portò ben presto all'ideazione, ad inizio Novecento e dopo decenni di sperimentazioni, di un ingegnoso sistema antropometrico basato sulla misurazione degli arti umani e di alcune caratteristiche fisiognomiche, messo a punto nel 1879 dal poliziotto francese Alphonse Bertillon. Non v'è dubbio alcuno che le mutate situazioni politiche, sociali ed economiche, con la rapida espansione della società industria-

le, spingessero fortemente verso l'adozione di tali misure, atte a contenere i molti sradicati e disadattati nonché le nuove attività criminose che tale impetuoso sviluppo spingeva ad intraprendere. "L'emergere dei rapporti di produzione capitalistici aveva provocato – in Inghilterra dal 1720 circa, nel resto dell'Europa quasi un secolo dopo, col codice napoleonico – una trasformazione, legata al nuovo concetto borghese di proprietà, della legislazione, che aveva aumentato il numero dei reati punibili e l'entità delle pene" (Ginzburg 1986, 189).

Per contrastare la diffusione della criminalità nel Regno Unito e il conseguente aumento dei luoghi di detenzione, con tutte le problematiche che ciò comportava anche in termini di violenza e sopraffazione, nel solco del filantropismo riformista del calvinista John Howard venne proposto di inviare i condannati verso il New South Wales, sulla costa orientale dell'Australia, fondata come colonia penale britannica nel 1788. Ad opporsi a tale misura fu il filosofo, giurista e riformatore sociale Jeremy Bentham, il quale aveva escogitato, negli anni precedenti, dopo un suo soggiorno nella russa Crecheff, un nuovo sistema di controllo, pensato in prima battuta per i reietti ma valido a livello universale, così come evidenziato nel titolo stesso del libro, pubblicato nel 1791, *Panopticon or the Inspection House*. L'apparato di vigilanza centralizzata svolgeva la sua funzione precipua sulla base del principio che più stringente fosse stata la sorveglianza, maggiore sarebbe stato il cambiamento del comportamento individuale. Nell'ingegnosa struttura circolare ideata dal filosofo, sebbene potesse essere fisicamente impossibile per l'ispettore generale osservare contemporaneamente tutte le celle dei detenuti, il fatto stesso che costoro non potessero avere certezze al riguardo li costringeva effettivamente a 'normalizzare' il proprio comportamento; di fatto li spingeva ad agire come se fossero osservati in ogni momento. Da ciò l'effetto deterrente della peculiare struttura architettonica panottica. E quest'idea di deterrenza, declinata a livello architettonico, veniva riproposta in moltissime situazioni sociali (fabbriche, ospedali, scuole ecc.) per cui, in un eccesso di entusiasmo, l'autore giungeva a compararla addirittura all'onnipotenza divina. E tutto ciò in nome dell'utilità comune, apportata dalla felicità e dall'ordine sociale, evidentemente un *refrain* che si ripete continuamente in tutte le ini-

ziative di sicurezza pubblica. Nella mente dell'ideatore, lo spirito di libertà e l'energia dell'uomo libero dovevano, per forza, essere piegate alla disciplina meccanica del soldato e all'austerità del monaco, vagheggiando quella certezza di cui era dotata la scienza newtoniana. Ma allora il risultato finale non sarebbe stato quello di costruire una serie di macchine sotto l'apparenza di uomini? Bentham, sollecitato in tal senso dalle reazioni che aveva suscitato, rispondeva in una lettera di non preoccuparsi di ciò e che la sola questione era se la quantità di benessere collettivo fosse stata accresciuta oppure diminuita (Bentham 1843b, 64).

Come si vede, sin dal suo debutto l'opera del filosofo e giurista inglese suscitò immediate preoccupazioni legate al suo utilizzo generalizzato: il filosofo e storico francese Élie Halévy ebbe facile gioco nell'evidenziare come l'utilitarismo non avesse come propria precipua finalità la libertà dell'essere umano (Halévy 1901, I-110)<sup>1</sup>. Ancor più severe le riflessioni del filosofo, storico delle idee, teorico sociale e critico letterario francese, Paul-Michel Foucault. Questi sottolineò che le persone sono vieppiù divenute consapevoli del loro comportamento sociale e che, sempre più, si sono conformate alle regole ad esse sottese, impegnandosi in prima persona in una sorta di sorveglianza di sé stessi; comportamento profondamente innervato in un fascio di tecniche fisico-politiche. La migliore dimostrazione di ciò la si è potuta verificare, in tutti i suoi più minuti aspetti di vita quotidiana, oggi, proprio in Italia, la nazione più sottoposta alle misure restrittive della libertà del *lockdown*, ritenute da molti di assai dubbia legittimità<sup>2</sup>, rimandando ossessivamente al "*contagion ou punition*" dell'antico *quadrillage*. Il panottico, dunque, come dispositivo disciplinare, come potere essenzialmente burocratico, centralizzato, anonimo, funzionale e de-individualizzato, ma che nello stesso tempo tende ad essere applicato in maniera fortemente circostanziata e individualizzata (Foucault 1975, 195). Tale regime disciplinare permette di fissare delle differenze tra gli individui e, rispetto al passato, nella società digitale panottica è possibile

'estrarre' un nome a cui può essere automaticamente collegata una base dati; tale nominativo può essere trattato, nei dovuti casi, sia come una *commodity* (Zuboff 2019; Paliotta 2019), quando si tratta di un'operazione commerciale, sia come un oggetto informativo, da identificare e tracciare se vi sono ragioni di pubblica utilità. "Il est vu, mais il ne voit pas; objet d'une information, jamais sujet dans une communication" (Foucault 1975, 202).

In questa temperie culturale, la ricerca di elementi quantificabili ed empiricamente fondati era la preoccupazione maggiore per cui, in nome della sicurezza collettiva, si arrivò velocemente all'adozione delle impronte digitali grazie all'opera di Francis Galton e Edward Richard Henry, i quali sistematizzarono e volgarizzarono i tentativi compiuti prima di loro da William James Herschel e Henry Faulds. In questo modo, all'inizio del Novecento, fu possibile assegnare a ogni essere umano un'individualità univoca e invariante (Herschel 1916, 5). Il successo del nuovo sistema fu rapidissimo poiché, dopo la sperimentazione della polizia metropolitana londinese nel 1901, fu la volta di quella newyorkese nel 1902 e di quella francese verso la fine del 1902. L'adozione di questo nuovo metodo permetteva allo Stato, tramite i suoi organi burocratici di polizia, di amministrare un potere razionale-legale consono ai nuovi tempi borghesi mediante un dispositivo funzionale più rapido e più efficace, nonché dagli effetti più costanti e più profondi. In effetti, la nascente società industriale, il cui corretto funzionamento era legato alla produttività e all'ordine sociale, non tollerava le risorse 'inutilizzate' di qualsiasi tipo, così come la devianza morale ma soprattutto quella economica, ben rappresentata dall'accattonaggio e dalla prima delinquenza urbana.

Nel corso degli ultimi decenni l'attività di rilevamento dattiloscopico ha potuto avvalersi delle moderne tecnologie e ha dato luogo, a partire dagli anni Ottanta, alla nascita della base dati Automated Fingerprint Identification Systems (AFIS), la quale ha incrementato esponenzialmente la potenziale identificazione di un sospettato. La messa a punto di tale strumento ha permesso di automatizzare il laborioso

1 "La liberté n'est pas, selon Bentham, un but de l'activité humaine; la doctrine de l'utilité n'est pas, à son origine et dans son essence, une philosophie de la liberté", *La Formation du radicalisme philosophique* (1901-1904).

2 Sul punto si rimanda alle perspicue motivazioni addotte in Armaroli 2020 e Mantovano 2020.

compito di elaborare manualmente le impronte digitali, cosicché oggi è possibile trovare corrispondenze in pochi minuti. Per fornire un mero ordine di grandezza, lo IAFIS, creato nel 1999 e gestito dal Federal Bureau of Investigation (FBI) statunitense, contiene le impronte digitali di oltre 149 milioni di persone, di cui 77.712.684 criminali, 68.188.550 civili e 3.168.760 individui fatti oggetto di speciale preoccupazione (FBI 2019). Lo sviluppo delle nuove tecnologie biometriche – tra cui il riconoscimento del volto e dell'iride dell'occhio – ha fatto sì che l'IAFIS si sia rapidamente trasformato nel Next Generation Identification (NGI) oppure nell'Automated Biometric Identification System (ABIS), fornendo alle forze dell'ordine uno strumento ancora più potente in cui è possibile unire, alle impronte, la foto segnaletica e il dettaglio degli occhi. L'applicazione del riconoscimento facciale da parte della polizia italiana è stata denominata Sistema automatico di riconoscimento immagini (SARI) ed è stata divulgata il 7 settembre 2018<sup>3</sup>. La diffusione attuale delle reti neurali convolutive basate sull'apprendimento 'profondo' ha, infine, ancor più incrementato le capacità di identificazione e classificazione digitali. La rilevanza anche economica di tali sistemi di rilevamento è comprovata dai dati di mercato che assegnano a tale segmento (hardware e software) una crescita che dovrebbe raggiungere i 13 miliardi di dollari entro il 2022 (MRF 2020).

In definitiva, l'attuale intersezione tra dinamiche politiche, economiche e tecnologiche ha portato alla diffusione di una modalità di identificazione e classificazione digitale basata su caratteristiche biometriche, la quale è stata descritta, di volta in volta, in una letteratura vieppiù copiosa e che non è possibile qui sintetizzare, come sorveglianza "partecipativa" (Cascio 2005), "post-panottica" (Gane 2012), "liquida" (Bauman e Lyon 2013), "guidata dal mercato" (Zuboff 2019).

### 3. La città intelligente. Attribuire identità attraverso caratteristiche facciali: le reti convolutive

Una rete neurale 'profonda' (DNN, dall'inglese Deep Neural Network) è una rete computazionale, vale a dire composta da un insieme di nodi, con le relative interconnessioni: i principali componenti strutturali sono dunque il numero di strati e quello dei nodi/neuroni per strato (Bengio 2009; Goodfellow *et al.* 2016). Nonostante l'esplicito riferimento ai neuroni umani, essa ha di fatto assai poco a che fare con la biologia umana e molto con le funzioni matematiche non lineari. Inizialmente, i 'pesi' della rete vengono assegnati in maniera casuale, cosicché la componente di errore (*loss function*) è elevata, ma essi vengono man mano orientati nella giusta direzione (*gradient-descent optimization*) e reiterati un numero sufficiente di volte tanto da portare la funzione di perdita al suo minimo (Chollet 2018). Questa fase viene designata come quella dell'apprendimento oppure dell'allenamento, mediante l'utilizzo di algoritmi, tra cui quello più utilizzato è la retropropagazione (*backpropagation*).

A tale configurazione si è arrivati soprattutto negli ultimissimi anni, in quanto gli esordi dell'intelligenza artificiale erano avvenuti in ben altra direzione, ovvero quella di assegnare regole fortemente predefinite ai primi progetti operativi. Si può datare, difatti, a partire dagli anni Cinquanta fino alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, la nascita dei cosiddetti 'sistemi esperti', vale a dire sistemi di apprendimento automatico in cui si cercava di emulare il processo decisionale umano per risolvere problemi complessi attraverso 'corpi di conoscenza', rappresentati principalmente come regole altamente strutturate di comandi se-*allora (if-then)*. Una delle prime realizzazioni si ebbe in campo medico con la messa a punto di applicazioni in cui i sintomi dei pazienti e i risultati dei test clinici

3 Il SARI prevede sostanzialmente due funzionalità: 1) ricercare l'identità di un volto presente in un'immagine, all'interno di una base dati selezionabile di volta in volta dall'utente (SARI Enterprise); 2) effettuare un'analisi di FR, in tempo reale, dei volti dei soggetti ripresi da più dispositivi di sorveglianza, confrontandoli con una base dati ristretta e predefinita (*watch-list*) la cui grandezza è dell'ordine delle centinaia di migliaia di soggetti, con generazione, da parte del sistema, nell'eventualità di un caso positivo (*match*), di una notifica (SARI Real-Time). Il SARI attinge anche dall'European Dactyloscopy System (EURODAC), il più diffuso database multi-giurisdizionale, utilizzato in 32 Paesi, la prima base dati commissionata dall'Unione europea in campo biometrico, operante dal 15 gennaio 2015, nel quale sono immagazzinate 879.072 impronte digitali (dato relativo al 2018). La base dati registra sostanzialmente tre categorie di persone: 1) quelle richiedenti asilo; 2) quelle fermate alla frontiera perché trovate in una situazione di irregolarità; 3) quelle illegalmente presenti in uno Stato membro.

venivano utilizzati per generare una diagnosi. La base di conoscenza era formata da una serie di regole ed eventi i quali venivano scrupolosamente trascritti da personale qualificato (*expert logic designers*). In queste applicazioni iniziali, fortemente dipendenti dalla strutturazione logica dei domini di conoscenza, l'ingegneria dei sistemi prevaleva sulla programmazione del codice informatico, così come sulla teoria algoritmica sottostante.

Dopo una serie di ulteriori sviluppi, fu solo nel 2011, con l'utilizzo delle reti neurali 'profonde', che si riuscirono a superare assai facilmente tutti i migliori risultati allora ottenuti, e i nuovi modelli si imposero facilmente nelle competizioni accademiche internazionali, relative alla classificazione delle immagini. L'innovazione rispetto ai sistemi precedenti era notevole tanto che a partire dal 2012 le reti neuronali convolutive (*convnets*) diverranno gli algoritmi di riferimento per tutti i compiti legati alla *computer vision* e si mostreranno le più performanti per tutto l'ampio spettro della percezione (immagini visive, ma anche files audio, nonché testi a cui applicare tecniche di processamento naturale del linguaggio, PNL). Ciò grazie a un'architettura specializzata nel trovare invarianti topologiche e a una elevata resistenza alle trasformazioni spaziali, per cui esse sono in grado di apprendere quali sono le caratteristiche (*features*) significative della base dei dati. V'è da aggiungere, a siffatto quadro, che le due idee chiave nel campo disciplinare, vale a dire le reti convolutive e l'algoritmo di retropropagazione, erano già presenti nella letteratura di riferimento fin dal 1989. Occorreva però che altri fattori facessero il loro ingresso in campo per addivenire ai successi attuali. In generale, tre fattori hanno reso possibile questi spettacolari avanzamenti: 1) elevate prestazioni computazionali rese possibili dalle attuali unità di elaborazione grafica (*graphics processing unit*, GPU), favorite dalla crescita esponenziale del mercato dei computer da gioco; 2) nuovi algoritmi ottimizzati; 3) disponibilità di grandi quantità di dati e dataset specifici nel campo delle immagini, già classificati e annotati<sup>4</sup>.

Tra il 2014 e il 2016 sono state ottimizzate inoltre delle modalità più avanzate di propagazione del gradiente (*batch normalization*, *residual connections*, *depthwise separable convolutions*), così come si sono registrati migliori schemi di ottimizzazione (RMSProp, Adam), miglorie dal lato delle funzioni di attivazione delle reti neurali, nonché una più efficiente inizializzazione dei pesi. Tutto ciò ha portato a far sì che oggi-giorno si possano mettere in produzione modelli che si basano su migliaia di strati profondi.

Se questa, seppur descritta per sommi capi, è stata l'evoluzione dell'intelligenza artificiale con l'ascesa, prima, dell'apprendimento automatizzato (*machine learning*) e, in seguito, di quello 'profondo', lo stesso discorso può essere fatto per la specifica nicchia disciplinare del riconoscimento facciale.

Un sistema FR è una tecnologia in grado di identificare una persona da un'immagine digitale o da un fotogramma ripreso da una sorgente video. Esistono diversi metodi di riconoscimento ma, in generale, essi funzionano confrontando le 'caratteristiche' facciali selezionate di una determinata immagine con i volti conservati all'interno di una base dati. A livello operativo essa può essere suddivisa in quattro fasi: 1) riconoscimento (*face detection*); 2) allineamento (*face alignment*); 3) estrazione delle caratteristiche (*feature extraction or face representation*); 4) classificazione (*face classification*). Di tutte, la più importante ai fini di un riconoscimento efficace è senz'altro la fase di estrazione delle caratteristiche, in quanto da essa dipende la successiva classificazione nella giusta classe. Questa tecnologia può essere anche descritta come un'applicazione basata sull'intelligenza artificiale biometrica, la quale può, in modo univoco, identificare una persona analizzando i modelli in base alle caratteristiche e alla forma del viso e può essere comparata, inoltre, ad altri sistemi biometrici quali la rilevazione delle impronte o dell'iride dell'occhio umano.

Anche in questo campo disciplinare il punto di arrivo attuale è stato contrassegnato da una serie di pic-

4 Per quanto riguarda le immagini, i dataset più utilizzati sono i seguenti: *MNIST*, 70.000 immagini in 10 classi di cifre scritte a mano; *ImageNet*, circa 1.500.000 immagini ciascuna con più riquadri di delimitazione e rispettive etichette di classe; *COCO*, 330.000 immagini, 80 categorie di oggetti, 5 didascalie per immagine, 250.000 persone con punti chiave; *Open Images Dataset*, 9.000.000 immagini con oltre 5.000 etichette; *CIFAR-10*, 60.000 immagini in 10 classi di cui 50.000 di 'allenamento' e 10.000 di test; *The Street View House Numbers (SVHN)*, 630.420 immagini in 10 classi prese dai numeri delle case fotografate da Google Street View.

coli progressivi passi compiuti a partire dagli inizi degli anni Novanta (Wang e Deng 2019) quando si iniziò a utilizzare il metodo *Eigenface* (Turk e Pentland 1991). Altre tecniche furono sviluppate negli anni successivi quali *Fisherspace* (Belhumeur *et al.* 1997; Moghadam *et al.* 1998) e *Laplacianface* (He *et al.* 2005). Il grave problema che derivava da queste tecniche era, nondimeno, che esse si basavano su un ambiente circoscritto e non prevedevano variazioni nel soggetto facciale sotto esame per cui, a fronte di una variazione della posizione, non riuscivano a identificare correttamente il volto (Wright *et al.* 2009, 225). In quel torno di tempo, l'accuratezza media di un riconoscimento facciale si aggirava intorno al 60%, avendo a riferimento la base dati *Labeled face in the wild* (LFW) (Huang *et al.* 2007; Huang e Learned-Miller 2014). Vale la pena spendere due parole su quest'ultima base dati, in quanto costituisce il punto di riferimento del settore ed è stata progettata per studiare appositamente il riconoscimento facciale senza vincoli. LFW si compone di 13.233 immagini appartenenti a 5.749 persone, estratte dalla rete, di cui 1.680 hanno due o più foto in pose diverse (*matched pairs*) e le rimanenti 4.069 hanno solo una singola foto. Per facilitare lo studio dei parametri specifici della FR esso include variabili quali la posizione, la posa, l'illuminazione, l'espressione, lo sfondo, la qualità della fotocamera, l'occlusione, l'età e il sesso. Nondimeno, molte caratteristiche non sono ben rappresentate in LFW. Ad esempio, vi sono pochissimi ragazzi, nessun bambino, non molte persone di età superiore agli 80 anni e una percentuale relativamente limitata di donne. Inoltre, molte etnie hanno una rappresentanza molto ridotta oppure addirittura nessuna rappresentanza, in quanto esso è stato costruito sostanzialmente su una banca dati riferita alla popolazione occidentale. All'inverso, database messi a punto da università o società cinesi hanno una caratterizzazione specifica per tali etnie mentre, a questo riguardo, sono molto carenti quelli relativi alla popolazione africana e sudamericana. Questi sono importanti limiti, da tenere nella dovuta considerazione soprattutto quando si utilizzano algoritmi progettati per riconoscere le immagini facciali in tempo reale, *in the wild*.

Nel corso degli anni l'accuratezza degli algoritmi è andata perfezionandosi. Se questa raggiungeva intorno al 2010 un valore superiore all'82%, a partire dal 2014, con DeepFace si ebbe la svolta. Da quel mo-

mento in poi, difatti, l'utilizzo di una rete neurale 'profonda' (da qui il *deep* del nome) ha del tutto soppiantato l'ingegnerizzazione delle estrazioni delle caratteristiche facciali. DeepFace è stato capace, inoltre, di pareggiare le migliori prestazioni degli esseri umani (LFW: 97,53%). Per l'addestramento è stata utilizzata una rete 'profonda' con più di 120 milioni di parametri, facendo uso di diversi strati connessi localmente. L'allenamento è stato svolto sul più grande set di dati disponibile all'epoca, composto da quattro milioni di immagini facciali etichettate, appartenenti a più di 4.000 persone.

Nel giugno 2015 Google LLC affidò ulteriormente tale risultato grazie a FaceNet, col quale riuscì a raggiungere un nuovo primato di accuratezza (LFW: 99,63%). Facendo uso di una DNN la società californiana era riuscita a collegare un volto all'identità di una persona con un risultato quasi perfetto: successivamente tale tecnica verrà implementata nell'applicazione Google Photo e permetterà di riconoscere automaticamente le foto degli utenti apponendovi l'etichetta (*tag*) appropriata. Veniva successivamente rilasciata una versione non ufficiale, open-source, dell'applicazione stessa, denominata OpenFace.

A maggio 2018, Amazon Inc. stava attivamente promuovendo, invece, presso le forze di polizia, la propria applicazione Rekognition, basata sulla 'nube' (*cloud*), sulla base della capacità di quest'ultima di riconoscere più di 100 persone in una singola foto. Sempre nello stesso mese, l'Homeland Security Science and Technology Directorate statunitense pubblicava i risultati dei test effettuati al Maryland Test Facility, in situazioni di vita reale, in un corridoio di 2x2,5 metri, in cui venivano raggiunti risultati del 98% di accuratezza, in meno di cinque secondi, nei Vendor True Identification Rate.

Se queste sono state le tappe più significative degli ultimi sviluppi della FR, basata sulle reti neurali soprattutto convolutive, v'è da aggiungere che la videosorveglianza attuale e sempre più quella prossima ventura si baseranno anche su altre innovazioni tecnologiche quali l'elaborazione al 'marginale' (*edge computing*) e la computazione nella 'nube'. Oggigiorno, difatti, l'analisi video, guidata dalle reti neurali, è già stata implementata nei dispositivi messi in commercio, e i principali venditori commercializzano appositi *chips* di intelligenza artificiale (AI) per supportare l'analisi del contenuto video, al 'bordo' della rete. Ciascuna telecamera, do-

tata di protocollo internet (IP), ha un circuito integrato in grado di elaborare i dati video che vengono successivamente trasmessi a un videoregistratore di rete. La capacità di analizzare automaticamente i video, ai fini della rilevazione e classificazione degli eventi temporali e spaziali, favorisce, evidentemente, lo spostamento progressivo da situazioni reattive a quelle predittive. Se il trattamento dei dati e la loro analisi possono avvenire all'interno della telecamera stessa, vi sono sostanzialmente due vantaggi:

1. minor consumo della larghezza di banda, in quanto è necessario inviare ai server solo eventi specifici e brevi sequenze di video (l'identificazione di una persona indesiderata o sospetta oppure di un veicolo derubato). In molte installazioni, tuttavia, la larghezza di banda può porre una seria limitazione poiché il video viene fortemente compresso e se si devono compiere analisi avanzate, ad esempio, con le reti neurali, è evidente che ciò riduce l'accuratezza delle identificazioni;
2. minore latenza, la quale consente soluzioni che utilizzano risposte locali, anziché richiedere un continuo *round trip* ai server in *back-end*: i dati impiegano dai 150 ai 200 millisecondi per viaggiare dai punti di ingresso alla 'nube', mentre ne bastano solo 10 per passare da questi all'elaborazione al 'bordo'.

In conclusione, i sistemi di sorveglianza adotteranno sempre più un modello ibrido basato sia sull'elaborazione al 'margine' che sulla 'nube' in quanto questa soluzione, nella temperie neoliberista attuale, permette ulteriori vantaggi in termini di riduzione dei costi, riduzione del personale e maggiore mobilità dei dati. L'aumento dei dispositivi al 'margine', di cui le telecamere IP sono le 'cose' più impegnative dell'Internet delle cose (IoT), determinerà anche una situazione maggiormente critica in termini di sicurezza cibernetica e protezione dei dati. Se questo è il presente, il futuro prossimo sarà probabilmente sempre più rappresentato da microtelecamere montate su droni, utili per monitorare ampie aree, durante eventi di massa, in grado di identificare un sospetto da 800 metri, da un'altezza di 100 metri (GreenSPAN 2018).

#### 4. La città amministrata. Il ruolo degli amministratori cittadini e della Polizia locale

Il protagonismo delle metropoli data oramai da diversi decenni e, in Italia, un siffatto processo si può far risalire agli anni Novanta, con le nuove regole sull'elezione diretta dei primi cittadini emanate nel 1993<sup>5</sup> (Selmini 2005).

“Nel campo del governo locale, le nuove regole hanno certamente offerto delle opportunità per rendere superata la figura del sindaco-mediatore, individuata da Tarrow come tipica della realtà italiana, ed in particolare hanno offerto ai nuovi sindaci l'opportunità di emanciparsi dalla tutela partitica” (Lanza e Timpanaro 1997, 2).

In seguito, il decentramento amministrativo, il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali (legge n. 59/1997; decreto legislativo n. 112/1998) e la legge costituzionale n. 3/2001 hanno ampliato le competenze degli Enti locali, in osservanza del principio di sussidiarietà, allocando funzioni e poteri pubblici ai livelli istituzionali più prossimi ai cittadini. Dal combinato disposto di questi atti normativi, nel campo delle politiche della sicurezza urbana, sono cresciute le competenze locali all'insegna di una strategia della "responsabilizzazione" e di parole chiave quali:

Partnership, inter-agency co-operation, the multi-agency approach, activating communities, creating active citizens, help for self-help. Its primary concern is to devolve responsibility for crime prevention on to agencies, organization and individual which are quite outside the state and to persuade them to act appropriately (Garland 1996, 452).

Questo processo è stato attuato, a livello nazionale, con una devoluzione alle Regioni e, a livello locale, con un crescente coinvolgimento della Polizia locale (PL) nelle attività di controllo urbano del territorio.

Il focus di questo paragrafo verte sulla sicurezza urbana e su come essa sia stata attuata (e percepita) dalle amministrazioni cittadine italiane. Operazione ricognitiva non facile poiché in Italia non sono disponibili rilevazioni costanti e puntuali, nonché di medio e lun-

5 L'elezione diretta del sindaco è stata introdotta in Italia dalla legge regionale siciliana (n. 7 del 26 agosto 1992) cui ha fatto seguito, sette mesi dopo, quella nazionale (n. 81 del 25 marzo 1993).

go periodo, per poter analizzare gli atti amministrativi e le iniziative politiche promosse dalle amministrazioni comunali, relative alla sicurezza urbana e integrata. Tale questione non è sicuramente affare di poco conto, non solo per la difficoltà intrinseca di una base dati di una certa complessità, quanto piuttosto per la cronica carenza di dati strutturali di natura 'aperta' (*open data*), nonostante le continue spinte alla digitalizzazione dei processi e servizi. Dopo uno spoglio sistematico delle fonti informative, si è riusciti a reperirne due, utili per l'argomento qui presentato: 1) il *Rapporto nazionale sull'attività della Polizia Locale 2018*, relativa all'anno 2017, dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), che raccoglie i dati forniti dai comandi delle Piazze locali di 157 Comuni, capoluoghi di provincia e non, con popolazione superiore a 50.000 abitanti; 2) la ricerca svolta da FPA-Hexagon, relativa all'anno 2019, presentata nel corso di Forum PA, *Safe City. Indagine sulla sicurezza urbana*, che fornisce i dati di un campione di 91 Comuni italiani con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, raccolti attraverso interviste a sindaci, assessori con delega alla sicurezza, comandanti di Polizia locale di città tra cui Venezia, Bergamo, Napoli, Genova, Firenze, Parma, Bari. Il dettaglio geografico è il seguente: 29 città capoluogo del Centro e Nord a cui si aggiungono altre 33 città non capoluogo e 20 città capoluogo del Sud e Isole con ulteriori 9 città non capoluogo.

Seppur non metodologicamente comparabili, le due indagini verranno compulsate, qui di seguito, per analizzare i dati ivi presenti al fine di cercare di ricostruire il quadro generale entro cui collocare la diffusione delle videocamere di sorveglianza nei contesti cittadini italiani.

Nell'indagine di FPA-Hexagon la delega alla sicurezza urbana è presente nell'80% dei casi e, di solito, è associata alla Polizia locale ed esercitata dal sindaco (35%) oppure da un assessore (34%); nel 20% non è presente nessuna delega e nel restante 11% dei casi la delega non è associata alla PL (tabella 1). Va opportunamente ricordato, tuttavia, che le amministrazioni cittadine non hanno ampi poteri in tema di ordine pubblico e pertanto la loro azione è soggetta a forti limitazioni. Il 'Patto per la sicurezza', stipulato il 20 marzo 2007, tra Ministero dell'Interno e ANCI ne definiva i compiti nell'assumere:

Tutte le iniziative di sicurezza e prevenzione sociale atte al miglioramento della vivibilità e della qualifi-

cazione dei luoghi di vita ed al contrasto dei fenomeni di disagio sociale e di degrado urbano, nell'ottica più ampia di raccordare le attività di controllo del territorio delle Forze di polizia con le competenze degli Enti locali (Ministero dell'Interno - ANCI 2007).

In sostanza, la delega alla sicurezza viene esercitata direttamente dal sindaco in più di un terzo dei casi, a dimostrazione da un lato della rilevanza attribuita e, dall'altro, del ruolo crescente che viene affidato alla Polizia locale, la quale ha visto incrementare costantemente le sue funzioni e la sua rilevanza nel corso degli ultimi anni.

La sicurezza in ambito urbano rappresenta una delle priorità dell'azione che le polizie locali esercitano quotidianamente sul territorio. La trasformazione della PL come soggetto che si occupa sempre di più anche della sicurezza della città (spesso insieme alle altre forze dell'ordine [...]) è evidenziata anche dal dato relativo alla disponibilità di armi e di strumenti di autodifesa (ANCI 2018, 18-19).

La PL rappresenta, dunque, la struttura operativa che meglio risponde alle esigenze di pronto impiego, in caso di emergenza, e per organizzare sul territorio i gruppi comunali di protezione civile. Essa presta ausilio e soccorso ogniqualvolta venga pregiudicata la sicurezza dei cittadini, nonché l'ordinato vivere civile, e in tutti quei casi in cui bisogna tutelare l'ambiente e il territorio. Costituisce il braccio operativo di cui dispone l'amministrazione comunale in diversi ambiti, i quali possono variare a seconda delle organizzazioni locali, della specializzazione in nuclei operativi e della

**Tabella 1**  
**Presenza della delega alla sicurezza urbana nelle città italiane. Val %**

Associata alla polizia locale ed esercitata dal sindaco	35,0
Associata alla polizia locale ed esercitata da un assessore	34,0
Non associata alla polizia locale ed esercitata da un assessore	11,0
Non segnalata come presente	20,0

Fonte: FPA in esclusiva per Hexagon Safety & Infrastructure, Safe City. Indagine 2019 sulla sicurezza urbana

dimensione dei Comuni<sup>6</sup>. I principali nuclei operativi sono la polizia di sicurezza, la polizia amministrativa, la polizia tributaria, la polizia ambientale, la polizia stradale e la polizia giudiziaria.

In generale, il lavoro svolto dalla PL nel corso del 2017 ha riguardato oltre 280.000 attività operative, di cui il 48,1% sono interventi di sicurezza urbana e di ordine pubblico, il 36,6% riguardano l'identificazione di stranieri e il 15,3% l'attività di polizia giudiziaria. Gli interventi relativi all'ordine pubblico, in occasione di manifestazioni sportive e manifestazioni pubbliche, sono stati 39.137 pari al 13,9% delle attività di polizia di sicurezza (ANCI 2018, 30).

L'approvazione delle *Linee generali per la promozione della sicurezza integrata* (articolo 2 della legge n. 48/2017) ha introdotto importanti novità per la PL quali l'interscambio informativo con le altre Forze di polizia, l'interconnessione delle sale operative, nonché la formazione integrata. I dati del Rapporto ANCI, relativi al 2017, indicano 61 accordi/patti con le altre forze di polizia in altrettanti Comuni, aventi ad oggetto in particolare il controllo del territorio, l'organizzazione delle centrali operative, il rilevamento degli incidenti stradali. Inoltre, il 15% dei Comuni capoluogo dispone già di una sala unificata con altre forze dell'ordine.

Dalla rilevazione FPA-Hexagon si evince che la collaborazione interistituzionale (tabella 2) è presente in più di due terzi dei Comuni intervistati e si sostanzia prevalentemente in riunioni e nella condivisione di informazioni sistematiche (65,9%) rispetto ai contatti occasionali in circostanze di emergenza (35,2%). In un terzo dei casi è anche presente un'integrazione tecnologica dei sistemi di monitoraggio (34,1%) la quale potrebbe rappresentare un valore di un certo interesse se non si tenesse nel debito conto che nel 2020 la diffusione delle innovazioni tecnologiche è pervasiva, anche nella società italiana, e che la rilevazione riguarda città medio-grandi, per cui il dato sembra mostrare, a parere dello scrivente, una carenza di dotazioni tecnologiche da parte delle amministrazioni cittadine. Dato confortato dall'ulteriore conside-

**Tabella 2**  
**Collaborazione inter-istituzionale tra soggetti delegati alla sicurezza urbana. Val %**

Riunioni e condivisione informazioni sistematiche	65,9
Contatti occasionali in circostanze di emergenza	35,2
Integrazione tecnologica sistemi di monitoraggio	34,1
Centrale operativa integrata e unificata	11,0

Fonte: FPA in esclusiva per Hexagon Safety & Infrastructure, Safe City. Indagine 2019 sulla sicurezza urbana

razione che una centrale operativa integrata e unificata, esiste solo in pochissime realtà (11%). Sempre per quanto riguarda la collaborazione interistituzionale, una gestione unitaria delle circostanze critiche – laddove queste ultime stanno a indicare, in senso ampio, non solo le situazioni connesse alla sicurezza ma anche quelle legate alla gestione di eventi catastrofici naturali e sociali come sismi, alluvioni, pandemie ecc. – prevede un ben definito protocollo di intervento nel 43% dei casi, esiste una prassi ma essa non è stata formalizzata nel 34% dei Comuni e si procede caso per caso nel 23% delle volte.

La tabella 3 evidenzia la sottoscrizione dei patti per la sicurezza nella metà delle città intervistate, in percentuale maggiore nelle città capoluogo del Centro e Nord (58,6%).

La dimensione delle città dovrebbe rappresentare una variabile rilevante a tal fine, ovvero, a città più densamente popolate dovrebbe corrispondere un'attività formalizzata in un accordo pattizio tra diversi attori collettivi, anche mediante un partenariato pubblico-privato. Una situazione omogenea, tra capoluoghi e non, appare quella di Sud e Isole, dove si registra un valore attorno al 45%. Sempre riguardo ai patti per la sicurezza sottoscritti dalle amministrazioni cittadine, l'indagine svolta dall'ANCI fornisce i dati di 61 Comuni, corrispondenti al 38,9% di coloro che hanno partecipato alla ricerca.

Ancora, il 52,7% dei sindaci (tabella 4) ritiene che per migliorare la performance nella gestione del-

<sup>6</sup> La PL, nell'ambito della sicurezza urbana, ha svolto in prevalenza azioni di presidio del territorio contro il degrado urbano in senso lato; l'abbandono di rifiuti o l'incuranza in genere; il bivacco di mendicanti, immigrati e richiedenti asilo; la videosorveglianza; il commercio ambulante abusivo; l'abuso di alcool; la prostituzione; l'imbrattamento-deturpamento (*writers*) di superfici urbane; gli atti di vandalismo, risse e litigi violenti; l'uso e spaccio di sostanze stupefacenti; lo sgombero di stabili; l'accertamento delle violazioni ecc..

**Tabella 3**  
Sottoscrizione patti per la sicurezza nelle città intervistate. Val %

Centro e Nord - capoluogo	58,6
Centro e Nord - non capoluogo	45,5
<i>Centro e Nord - Totale</i>	<i>51,6</i>
Sud e Isole - capoluogo	45,0
Sud e Isole - non capoluogo	44,4
<i>Sud e Isole - Totale</i>	<i>44,8</i>
Totale capoluogo	53,1
Totale non capoluogo	45,2
<b>Totale generale</b>	<b>49,5</b>

Fonte: FPA in esclusiva per Hexagon Safety & Infrastructure, Safe City. Indagine 2019 sulla sicurezza urbana

la sicurezza urbana e delle emergenze sia necessaria l'integrazione istituzionale e strumentale con le altre autorità della sicurezza, ovvero prefetture, Forze dell'ordine e Polizia di Stato. Una maggiore integrazione con altre amministrazioni pare essere collegata alla dimensione delle città, laddove quelle non capoluogo rilevano un'esigenza maggiore di integrazione (64,3%) e ciò è vero a prescindere dalla localizzazione geografica. Quest'esigenza è maggiore, inoltre, per le città del Centro e Nord (64,5%) e meno per quelle di Sud e Isole (27,6%). Da mettere in evidenza, infine, che nelle città del Sud e Isole capoluogo si registra il valore più basso (25%), forse più sintomo di scarsa consapevolezza che di un'improbabile autoreferenzialità.

Sempre riguardo all'esigenza di attivare nuovi strumenti per migliorare la sicurezza urbana, una soluzione a cui ricorrono gli amministratori è senz'altro l'implementazione della tecnologia. Questa può riguardare diversi aspetti quali, ad esempio, le stanze di controllo per la gestione centralizzata di segnalazioni e interventi (*command & control rooms*), quale la Sala Sistema Roma, soprattutto nelle situazioni emergenziali (non solo criminalità e terrorismo ma anche calamità naturali ed emergenze sanitarie quali il Covid-19), in una visione integrata di 'consapevolezza situazionale' gestita tramite telecamere di sicurezza e algoritmi di riconoscimento facciale.

Se si prendono in considerazione le possibilità di analisi e reportistica (tabella 5) permesse da una

**Tabella 4**  
Maggiore integrazione con altre amministrazioni nella gestione della sicurezza. Val %

Centro e Nord - capoluogo	55,2
Centro e Nord - non capoluogo	72,7
<i>Centro e Nord - Totale</i>	<i>64,5</i>
Sud e Isole - capoluogo	25,0
Sud e Isole - non capoluogo	33,3
<i>Sud e Isole - Totale</i>	<i>27,6</i>
Totale capoluogo	42,9
Totale non capoluogo	64,3
<b>Totale generale</b>	<b>52,7</b>

Fonte: FPA in esclusiva per Hexagon Safety & Infrastructure, Safe City. Indagine 2019 sulla sicurezza urbana

grande mole di dati, trattati in molti casi quale flussi informativi in tempo reale, finalizzati all'elaborazione di scenari probabilistici di rischio, ebbene questi sembrano non costituire un elemento prioritario per le amministrazioni comunali intervistate (35,2%). Solo poco più di un terzo degli intervistati li ritiene significativi e tra le varie circoscrizioni il valore più alto è quello delle città non capoluogo del Centro e Nord (39%), mentre quello più basso si ritrova nei non capoluoghi di Sud e Isole (22,2%). Questo dato può essere interpretato indirettamente come una chiara sottovalutazione delle potenzialità di queste tecniche, ampiamente diffuse invece in tutto il settore privato e nei comparti più innovativi, tra cui Industria 4.0.

**Tabella 5**  
Utilizzo di Analytics-Analisi dei dati per migliorare la sicurezza urbana. Val %

Centro e Nord - capoluogo	34,5
Centro e Nord - non capoluogo	39,4
<i>Centro e Nord - Totale</i>	<i>37,1</i>
Sud e Isole - capoluogo	35,0
Sud e Isole - non capoluogo	22,2
<i>Sud e Isole - Totale</i>	<i>31,0</i>
Totale capoluogo	34,7
Totale non capoluogo	35,7
<b>Totale generale</b>	<b>35,2</b>

Fonte: FPA in esclusiva per Hexagon Safety & Infrastructure, Safe City. Indagine 2019 sulla sicurezza urbana

Il sistema di videosorveglianza rappresenta, all'inverso, la forma prioritaria di intervento nella gestione della sicurezza urbana perché è lo strumento riconosciuto come il più efficace (tabella 6), tanto che se ne propone ampiamente (73,6%) l'estensione e l'ampliamento rispetto, ad esempio, a misure più prettamente politiche, come l'estensione dei poteri dei sindaci (27,5%). La centralità della videosorveglianza era stata ampiamente legittimata, peraltro, anche a livello centrale col decreto legge del 20 febbraio 2017, n. 14, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, cosiddetto 'decreto Minniti' dal nome dell'allora ministro dell'Interno. Il decreto in esame non faceva altro che assecondare una tendenza già in atto, anche a livello regionale. Il decreto-legge, per la parte che qui interessa, rinnovellava la materia della sicurezza integrata e urbana, promuovendo e favorendo l'attivazione di sistemi di videosorveglianza da parte dei privati cittadini. Riconosceva la possibilità, difatti, ai Comuni di deliberare, a decorrere dall'anno 2018, apposite detrazioni dall'imposta municipale (IMU) o dal tributo per i servizi indivisibili (TASI) "in favore dei soggetti che assumono a proprio carico quote degli oneri di investimento, di manutenzione e di gestione dei sistemi tecnologicamente avanzati realizzati in base ad accordi o patti" (articolo 7, comma 1 bis).

Nel Rapporto annuale ANCI del 2017 si può desumere che, a pochi mesi dall'entrata in vigore di tale decreto, ben 60 città avevano emanato ordinanze al fine di contrastare situazioni di incuria e degrado del territorio e salvaguardare il decoro e la vivibilità in ambito urbano (ANCI 2018, 68). Inoltre, nei 157 Comuni analizzati risultavano installate complessivamente 19.015 telecamere di videosorveglianza, in media 122 per ogni città. Le città con il maggior numero di installazioni erano Roma (3.222 telecamere installate), Milano (2.161) e Trento (520). Analizzando i dati degli ultimi anni si rileva una crescita costante del numero di telecamere installate in rapporto alla popolazione residente (telecamere installate ogni 100.000 abitanti), con un valore di quest'indice di 66 nel 2014, 77 nel 2015, 91 nel 2016, per arrivare a 93 nel 2017 (ANCI 2018, 34). L'adozione delle videocamere è stata formalizzata in un apposito regolamento presente nel 67,5% dei Comuni (tale valore era di 56,5% nel 2014, di 62,6% nel 2015, di 63,7% nel 2016).

Al momento di fornire un giudizio sintetico su tali interventi in tema di sicurezza urbana, secondo quasi

**Tabella 6**  
**Settori prioritari di intervento per migliorare la sicurezza urbana. Val %**

Estensione e ampliamento della rete di videosorveglianza	73,6
Maggiore interazione con autorità sovraordinate	52,7
Centrale operativa unificata ed integrata	50,5
Analytics - Elaborazione di scenari probabilistici di rischio	35,2
Estensione dei poteri di ordinanza del sindaco	27,5

Fonte: FPA in esclusiva per Hexagon Safety & Infrastructure, Safe City. Indagine 2019 sulla sicurezza urbana

**Tabella 7**  
**Miglioramento delle condizioni di sicurezza. Val %**

Situazione effettiva	58,2
Percezione dei cittadini	30,8

Fonte: FPA in esclusiva per Hexagon Safety & Infrastructure, Safe City. Indagine 2019 sulla sicurezza urbana

6 intervistati su 10 (tabella 7) l'insieme delle iniziative attivate dalle amministrazioni cittadine ha migliorato le condizioni di sicurezza delle loro città (58,2%), mentre soltanto il 30% degli intervistati ritiene che tale impegno sia stato riconosciuto e apprezzato da parte dei concittadini. Questo valore deve essere inteso, nondimeno, anche alla luce delle forti limitazioni che vi sono tuttora tra agenda politica degli amministratori locali e competenze in tema di ordine pubblico, quest'ultime divise tra più soggetti istituzionali (Pavarini 2006, 63).

## 5. La città sorvegliata. La diffusione delle telecamere nelle città globali e in quelle italiane

Nella società digitale panottica, globalizzata e mobile, persone e capitali rappresentano un flusso in continuo movimento in cui i momenti di viaggio, consumo e lavoro sono sempre più legati all'attrattività del tessuto urbano cittadino, quest'ultimo concepito come un'unità integrata trainata da una peculiare e riconoscibile forza motrice. Le città vengono scelte non solo in base alle opportunità di lavoro ma anche a quello che la città, oppure i quartieri all'interno di essa, hanno da offrire sia ai residenti sia ai turisti, in un'ininterrotta comparazione promossa anche dalle reti sociali. La diffusione di nuovi spazi di consumo e di stili di

vita con la rivitalizzazione commerciale del centro storico, la rigenerazione urbana di ex quartieri industriali ai fini del *loisir*, con la necessità di promuovere e difendere questi nuovi assetti proprietari da criminalità diffusa, immigrazione e mercati illegali, ha di fatto contribuito a una nuova centralità della sicurezza urbana la quale “è ormai avvertita come un bene pubblico primario la cui realizzazione appare in qualche modo decisiva per la costruzione di un rapporto corretto tra i cittadini ed istituzioni, non solo statali ma anche locali” (Pajno 2010, 34).

Nelle città globali, i primi dispositivi di sorveglianza a circuito chiuso (CCTV) vennero installati nel Regno Unito nel 1985 nella cittadina marittima di Bournemouth (Coleman 2004). Da allora, essi si sono ampiamente diffusi a livello globale e l'Italia, seppur con numeri considerevolmente inferiori, non fa eccezione. Non vi sono dati ufficiali al riguardo per cui bisogna far

ricorso a delle stime, derivanti da fonti giornalistiche, le quali possono valere pertanto solo a scopo esemplificativo. Tra di esse vale citare un'indagine promossa da CompariTech, nel dicembre 2019 (tabella 8), la quale prende in considerazione le principali città nei diversi Paesi del mondo (CompariTech 2019). Tra le prime 10 città ben otto sono cinesi: Chongqing, Shenzhen, Shanghai, Tianjin, Ji'nan, Wuhan, Guangzhou, Beijing (un'altra città, Urumqi, si trova al 14esimo posto). In esse sono state installate 11.264.097 telecamere di sorveglianza, a fronte di una popolazione di 115.787.084, pari a 97,30 dispositivi ogni mille abitanti. Forse basterebbe solo questo dato a fornire un'idea di quanto le metropoli cinesi abbiano investito nelle nuove tecnologie più di tutte le altre città globali, e forse ciò potrebbe sollevare qualche interrogativo sul loro utilizzo, e su un futuro prossimo venturo che sa molto di distopia, ma questa non è la sede adatta per vagliare approfonditamente tali suggestioni.

Qui si può solo evidenziare che siffatto “*digital authoritarianism*” (Murdock 2020) ha avuto una sua acme durante l'emergenza sanitaria del Covid-19 quando le telecamere sono state utilizzate per verificare la temperatura corporea e individuare l'identità di coloro che erano stati posti in quarantena, i quali vengono ora riconosciuti anche con indosso delle mascherine.

Artificial intelligence and security camera companies boast that their systems can scan the streets for people with even low-grade fevers, recognize their faces even if they are wearing masks and report them to the authorities (Yang e Zhu 2020).

Del resto, le stesse compagnie telefoniche tracciano da molto tempo, anche tramite applicazioni, i movimenti dei loro clienti e in questo frangente China Mobile ha addirittura promosso quest'ultimo come un servizio ad hoc per i residenti di Beijing al fine di poter dimostrare la liceità dei loro movimenti, qualora richiesti dalle autorità competenti oppure dal proprio datore di lavoro.

**Tabella 8**  
**Diffusione delle videocamere di sorveglianza nelle principali città globali**

	Videocamere	Popolazione	Videocamere per 1.000 persone
1. Chongqing, China	2.579.890	15.354.067	168,03
2. Shenzhen, China	1.929.600	12.128.721	159,09
3. Shanghai, China	2.985.984	26.317.104	113,46
4. Tianjin, China	1.244.160	13.396.402	92,87
5. Ji'nan, China	540.463	7.321.200	73,82
6. London, England (UK)	627.707	9.176.530	68,40
7. Wuhan, China	500.000	8.266.273	60,49
8. Guangzhou, China	684.000	12.967.862	52,75
9. Beijing, China	800.000	20.035.455	39,93
10. Atlanta, Georgia (US)	7.800	501.178	15,56
11. Singapore	86.000	5.638.676	15,25
12. Abu Dhabi, UAE	20.000	1.452.057	13,77
13. Chicago, Illinois (US)	35.000	2.679.044	13,06
14. Urumqi, China	43.394	3.500.000	12,40
15. Sydney, Australia	60.000	4.859.432	12,35
16. Baghdad, Iraq	120.000	9.760.000	12,30
17. Dubai, UAE	35.000	2.883.079	12,14
18. Moscow, Russia	146.000	12.476.171	11,70
19. Berlin, Germany	39.765	3.556.792	11,18
20. New Delhi, India	179.000	18.600.000	9,62

Fonte: CompariTech 2019

Telecoms companies have long quietly tracked the movements of their users. China Mobile promoted this as a service this week, sending text messages to Beijing residents telling them they can check where they have been over the past 30 days. It did not explain why users might need this, but it could be useful if they are questioned by the authorities or their employers about their travel (Yang e Zhu 2020).

Anche gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Francia si apprestano a utilizzare le nuove tecnologie, seppur con modalità meno invasive, così come l'Italia (Nexa 2020), ma i dubbi sollevati sono molteplici e non infondati (Bonnetain *et al.* 2020). Forse l'unica differenza da rilevare è tra un approccio guidato dallo Stato e un altro dal mercato:

In countries like China, a surveillance infrastructure is being built by the government for social control. In countries like the United States, it's being built by corporations in order to influence our buying behavior, and is incidentally used by the government (Schneier 2020).

Londra occupa il sesto posto nella graduatoria (68,40 dispositivi ogni mille abitanti) mentre al decimo vi è Atlanta (15,56) e al 13esimo, Chicago (13,06). L'altra città occidentale è Berlino al 19esimo posto (11,18). La diffusione dei dispositivi sembra essere maggiormente presente in latitudini ben delimitate del pianeta in cui la presenza delle nuove tecnologie, in generale, è un dato incontestabile. L'area asiatica oltre alle città cinesi registra la presenza anche di Singapore (15,25) e Nuova Delhi (9,62) mentre nel Medio Oriente gli Emirati Arabi Uniti sono presenti con Abu Dhabi (13,77) e Dubai (12,14) oltre alla capitale dell'I-

raq, Baghdad (12,30). Completano il lotto delle prime venti città Sydney (12,35) e Mosca (11,70).

L'Italia è presente, in questa graduatoria, solo con Roma e Milano, rispettivamente in 51esima e 57esima posizione; la capitale dispone di 8.300 telecamere con una media di 1,96 per 1.000 abitanti, mentre il capoluogo lombardo ha 4.143 dispositivi e una media pari a 1,32<sup>7</sup>. In breve, Chongqing ha una media di 168 telecamere per 1.000 abitanti, Londra di 68, Atlanta di 16, Roma di quasi 2 e Milano di 1. Nel campo della videosorveglianza, questi sono i dati delle grandi città globali, poste quasi agli estremi. In questo settore l'Italia segue, dunque, una tendenza già ampiamente diffusasi a livello internazionale, trainato da grandi imprese internazionali, soprattutto asiatiche.

Sulle ragioni di tale ininterrotta diffusione, a partire dal 1985, è bene spendere qualche breve riflessione. In linea generale, dallo spoglio della letteratura di riferimento, la scelta di affidarsi ai dispositivi di videosorveglianza viene motivata, essenzialmente, in base a tre ragioni: 1) *deterrenza*, la capacità di prevenire i reati, oggetto precipuo delle politiche di sicurezza con cui si cerca di scoraggiare la criminalità, soprattutto quella diffusa e predatoria; 2) *detection*, la capacità dello strumento di identificare i responsabili dei crimini appena commessi, essenziale nelle indagini investigative, più tipica delle politiche nazionali di sicurezza; 3) *percezione*, la capacità di mitigare il sentimento di insicurezza nella popolazione cittadina<sup>8</sup>. È da evidenziare che quest'ultimo obiettivo è quello che le amministrazioni cittadine dichiarano di perseguire, in primo luogo, e che lo stesso può prescindere dal primo, ovvero quello della riduzione del tasso di criminalità. I decisori pubblici, difatti, pur in presenza di tassi decrescenti di criminalità, fanno ricorso all'a-

7 L'amministrazione comunale di Milano ha previsto di potenziare la propria dotazione di telecamere; a tale riguardo il vicesindaco e assessore alla sicurezza, Anna Scavuzzo, a febbraio 2019 specificava che nei mesi successivi sarebbero state installate "400 nuove telecamere: 130 in luoghi 'nuovi' dove prima non c'erano occhi elettronici, mentre le altre 270 a sostituire gli impianti obsoleti". Il dato riferito era di 1.793 dispositivi di proprietà del Comune e quasi 6.000 dell'azienda di trasporto locale ATM, sui mezzi pubblici e presso le fermate. Oltre a ciò, viene confermata la tendenza ad inserire nel computo delle proprie telecamere anche quelle dei privati e all'uopo è stato predisposto un'apposita Anagrafe Telecamere del Comune di Milano, la cui adesione avviene su base volontaria, *Telecamere a Milano, mappa di quelle private di banche, condomini e negozi*, 21 febbraio 2019, <https://bit.ly/2G3HMfA>.

8 Nella stampa internazionale si distingue tra "paura del crimine" e "preoccupazione del crimine". Con la prima si intende la paura individuale di subire un reato e viene usualmente misurata mediante la paura di uscire da soli la sera, mentre con la seconda si rileva la preoccupazione sociale riguardante la diffusione della criminalità in generale nel Paese e nella città di residenza. Tale preoccupazione dipende maggiormente dall'orientamento politico e dal discorso pubblico, in primo luogo stampa di opinione e reti sociali.

dozione della videosorveglianza nel tentativo di incidere sulla percezione del fenomeno dell'insicurezza urbana, la quale può costituire uno dei punti principali dell'*agenda setting* in caso di elezioni politiche (Galantino 2010), a prescindere, addirittura, dall'entrata in funzione o meno delle stesse telecamere, una volta installate (Pavarini 2006, 63). Pare di poter concludere che tale obiettivo è tanto più rilevante in quanto le indagini che vengono svolte, riguardo alla sicurezza, sono copiosissime se legate alla percezione dei cittadini e sporadiche se hanno a tema la verifica della riduzione dei tassi di criminalità<sup>9</sup> (Selmini 2004; Calaresu e Triventi 2018; Nobili *et al.* 2019)<sup>10</sup>. Per quel che concerne la *deterrenza*, sembra che essa possa influire maggiormente sui reati contro la proprietà, di tipo 'strumentale', quali furti o rapine. Al contrario, nei reati contro la persona, di tipo 'espressivo', come le lesioni, le aggressioni o i danneggiamenti, i benefici appaiono più contenuti. Riguardo ai luoghi, l'impatto sembra essere maggiore in aree delimitate, ove gli ingressi sono circoscritti, piuttosto che in quelli ampi e caratterizzati da molteplici vie di accesso e di fuga. Per quanto riguarda l'obiettivo della *detection*, diverse ricerche hanno messo in evidenza l'utilità nel caso di crimini seriali e di reati gravi che avvengono in luoghi chiusi, quali rapine in banca o violenze negli impianti sportivi (Ratcliffe 2006).

Quanto i dispositivi di videosorveglianza possano influire sulla sicurezza urbana in termini di tassi di criminalità, tassi di vittimizzazione, percezione sociale dell'insicurezza è dunque argomento controverso e controvertibile. In Italia non vi sono, almeno a conoscenza di chi scrive, ricerche tese a valutare l'implementazione degli obiettivi di policy e i relativi risultati, ad eccezione di una, relativa alla sottoscrizione dei patti per la sicurezza (Calaresu e Triventi 2018). Del resto, mettere in piedi un processo valutativo e soprat-

tutto prevederlo *ex-ante* non è affatto semplice, in quanto la mera installazione delle videocamere, nelle strade di una città, costituisce semmai un prodotto della policy e non un impatto. Vi sono molte ragioni per cui si preferisce la *politics* (il progetto politico con i valori che lo ispirano, col consenso che esso riesce ad avere e della strategia che si propone di realizzarlo) rispetto alla *policy* (le specifiche applicazioni di quello stesso progetto).

Ciò premesso, per quel che concerne il caso italiano, una delle prime ricerche di cui si ha notizia è stata effettuata dalla società Intermedia, nel 2000, per conto dell'Autorità Garante per la *privacy*. Lo studio pilota ha preso in esame quattro città italiane: Milano, Roma, Napoli e Verona. L'indagine aveva un obiettivo prettamente di tipo esplorativo, in quanto teso a individuare il numero di installazioni, dunque senza alcuna finalità di tipo valutativo. All'epoca, tra il 20 marzo e il 20 maggio, erano state rilevate 1.095 telecamere così ripartite: 726 a Roma, 213 a Milano, 89 a Napoli e 67 a Verona<sup>11</sup> (Ipermedia 2000). Rispetto alla loro collocazione, le videocamere erano installate innanzitutto a vigilanza delle banche, poste ad altezza portone, facilmente individuabili e di grandi dimensioni. Rispetto al tessuto urbano, esse erano collocate perlopiù nelle zone del centro cittadino, mentre la scelta delle strade cittadine oggetto di campionamento, a scelta ragionata, era stata effettuata in base a itinerari 'tipici': centro commerciale, centro storico, zona residenziale, con l'aggiunta, nel caso di Roma, anche dell'area politica. La scheda di rilevazione utilizzata prevedeva 8 variabili relative alla città: zona, ubicazione, collocazione, identificabilità, posizione, visibilità e tipologia della videocamera. Nella capitale, i dispositivi erano collocati in prevalenza presso banche (19,8%) e Ministeri (10,9%) e presso la stazione ferroviaria Roma Termini (7,7%), ma una quota significativa

9 La sicurezza urbana racchiude un plesso di fenomeni di incerta o difficile definizione, mentre i dati sulla criminalità sono la ricostruzione giuridica di determinati eventi e per questo legalmente ricostruiti in apposite sedi e con una predefinita procedura: i primi attengono a tutta la popolazione, con ruoli intercambiabili di vittima e di autore, a seconda della situazione presa in esame, mentre i secondi una porzione minoritaria della stessa e con una definizione giuridica dell'azione criminale compiuta.

10 Gli autori riportano che la sottoscrizione dei patti per la sicurezza ha avuto limitati effetti nel corso del primo anno, ma una riduzione significativa su alcuni tipi di crimini (furti e microcriminalità) nei due anni successivi.

11 L'aggiunta di Verona veniva motivata per il fatto che si tratta di una città di medie dimensioni, rappresentante del ricco Nord-Est e ritenuta "una spia indicativa della tendenza, in atto in quell'area, all'uso della videosorveglianza come mezzo per tutelare l'ordine pubblico" (Ipermedia 2000, 5).

era anche quella di difficile identificazione (16,1%). La funzione di deterrenza viene esplicitamente evidenziata nel corso dell'analisi:

È come se nelle zone centrali si cercasse di garantire la sicurezza utilizzando i sistemi di controllo video con funzione intimidatoria, essendo le telecamere generalmente (oltre che in maggior numero) di grandi dimensioni e più facilmente percepibili (Ipermedia 2000, 9).

In carenza di ulteriori dati al riguardo, può essere utile rilevare, sempre in un'ottica di *politics*, quanto il tema della videosorveglianza sia presente nel discorso pubblico e nell'agenda politica. Lo si può fare prendendo in esame due momenti specifici, in modo da avere uno sguardo prospettico, ovvero: il loro inizio, gli accordi firmati nel corso del 2007<sup>12</sup>, e la situazione attuale, nel 2020, quando è stato redatto il principale documento programmatico per la guida strategica e operativa delle amministrazioni locali, il Documento unico di programmazione (DUP)<sup>13</sup>. Il 20 marzo 2007 veniva siglato il patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, un accordo quadro che avrebbe rappresentato il riferimento per tutti i Comuni italiani, nel quale venivano esplicitate, tra diverse altre, l'interoperabilità tra le sale operative dei vari corpi di polizia nonché la promozione e il potenziamento dei dispositivi di videosorveglianza. In precedenza era stato firmato il Patto per la sicurezza di Napoli e provincia (3 novembre 2006), il quale avrebbe rappresentato una sorta di apripista. Il totale dei patti firmati nel biennio 2007-2009 era stato, invece, pari a 51 (Calaresu e Tebaldi 2015).

Dalla firma del protocollo con l'ANCI, qui vengono presi in considerazione in modo riassuntivo solo i patti siglati nel corso del 2007 (tabella 9), ad eccezione dei patti relativi a Cagliari (11.VI.2007), Vene-

zia (18.VII.2007), Modena (18.VII.2007), Firenze (19.VII.2007) che non è stato possibile rinvenire tramite le ricerche svolte in rete. Dalla tabella si può evincere sia se il tema della videosorveglianza sia stato trattato o meno, così come le tematiche che ha riguardato. Dal punto di vista della numerosità delle occorrenze, le amministrazioni che hanno messo maggiormente in evidenza tale tematica sono elencate in ordine crescente: Bari (9 voci), Torino (8), Napoli (6), Milano (4), Genova (3), Bologna (3), Asti (3), Vicenza (2), Catania (1), Prato (1), Roma (0).

Dallo spoglio dei patti appare evidente l'assenza della videosorveglianza nel caso di Roma, amministrata all'epoca della rilevazione da Walter Veltroni, a differenza dei patti che verranno siglati successivamente, nel 2008 e 2011, dal sindaco Gianni Alemanno<sup>14</sup>, il quale secondo alcuni avrebbe vinto la campagna elettorale proprio grazie alla tematica della sicurezza (Galantino 2010; Battistelli e Ricotta 2016). Da allora la sicurezza urbana avrebbe rivestito un ruolo assai significativo, tanto che anche nel quarto patto siglato nella Capitale, quello del 18 aprile 2019, si cita espressamente il dislocamento delle telecamere, in alcuni quartieri di Roma, e tale notizia viene ampiamente riportata nel comunicato di presentazione dell'accordo, pubblicato sul sito comunale<sup>15</sup>.

La situazione riportata in tabella 9, fotografata nel 2007, rappresenta dunque un primo indicatore di come la diffusione delle telecamere giocasse un ruolo non marginale nelle agende politiche/partitiche: in un'altra grande città, Milano, ad esempio, la stessa materia la si ritrova ampiamente tematizzata, così come viene confermato anche da alcuni studi in materia (Calaresu e Selmini 2017). Lo stesso discorso può essere fatto nei casi di Torino, Napoli e Bari. Per quanto riguarda, invece, l'individuazione qualitativa delle tematiche principali, queste sono relative

12 I primi patti per la sicurezza erano stati stipulati nel 1997; nel 2006 ne risultavano essere stati attivati circa 400, con varia denominazione e non riconducibili a una logica unitaria. Nel 2006, il comma 439 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) autorizzava i prefetti a stipulare accordi pattizi con gli Enti locali, al fine di tutelare la sicurezza dei cittadini.

13 Il DUP è normato dagli articoli 151 e 170 del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico sugli Enti Locali). Esso si compone di due parti: 1) la sezione strategica, con orizzonte temporale pari al mandato amministrativo; 2) la sezione operativa, con orizzonte temporale che coincide con quello del bilancio di previsione.

14 Il Comune di Roma ha finora sottoscritto quattro patti: 1) il Patto per Roma Sicura, in data 18 maggio 2007; 2) il Patto per Roma Sicura, stipulato il 29 luglio 2008; 3) il Terzo Patto per Roma Sicura, sottoscritto il 21 dicembre 2011; 4) il Patto per la sicurezza, siglato il 18 aprile 2019.

15 Cfr. <http://ow.ly/Rxtc30qzyFH>.

**Tabella 9**  
**La videosorveglianza nei patti per la sicurezza firmati nel 2007\***

	Napoli	Roma	Milano	Torino	Catania	Genova	Bari	Bologna	Prato	Vicenza	Asti
	3.XI.2006	18.V.2007	18.V.2007	22.V.2007	11.VI.2007	14.VI.2007	18.VI.2007	19.VI.2007	31.VII.2007	13.XI.2007	17.XII.2007
Numero telecamere già installate				1.309		94	28				32
Numero telecamere da installare				60		22	102				
Risorse economiche stanziare	X						X				
Collegamento sale operative PL-FFOO	X		X	X			X	X		X	X
Zone a rischio (criminalità, degrado urbano)	X		X				X	X	X	X	X
Viabilità urbana (ZTL, tangenziali, ecc.)	X		X	X			X				
Rilevamento targhe	X		X					X			
Videosorveglianza scuole	X										
Videosorveglianza a bordo trasporto locale				X		X	X				
Videosorveglianza centro storico, piazze							X				
Videosorveglianza parchi, aree verdi				X	X		X				
Videosorveglianza taxi, parcheggi				X							
Videosorveglianza aree mercatali				X							

Nota:

\* Non sono stati rinvenuti nel web i patti relativi a Cagliari, Venezia, Modena, Firenze.

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estratti dal web

sostanzialmente alla sicurezza in generale, principalmente alla criminalità diffusa e al degrado cittadino (7 occorrenze), alla viabilità urbana (4), ai trasporti pubblici (3) e alla rilevazione delle targhe delle automobili (3). Da evidenziare, invece, che la voce più diffusa rimanda alle sale operative della PL e delle Forze dell'ordine (7), un prerequisito indispensabile per il coordinamento integrato delle telecamere installate nei territori urbani. Sono presenti, infine, alcune tematiche relative alla videosorveglianza strettamente legate ad alcuni contesti specifici quali scuole (1), aree mercatali (1), taxi e parcheggi (1).

Dal 2007 ad oggi la tematica sembra essere cresciuta di molto in ampiezza, tanto che se si mette a

raffronto la situazione di allora con quella di oggi, desumibile dai Documenti unici di programmazione predisposti per le annualità 2020-2022 (quando disponibili, altrimenti si è fatto ricorso a quello degli anni precedenti), questa ipotesi viene confermata, sia in termini qualitativi che quantitativi (tabella 10). Le città oggetto di rilevazione sono le 14 città metropolitane italiane con l'aggiunta del Comune di Como in quanto si era a conoscenza dell'intenzione da parte di questa città di sperimentare la videosorveglianza FR. Dall'esame dei DUP si rileva la seguente situazione, in ordine crescente di riferimenti rinvenuti: Como (10 occorrenze), Roma (7), Milano (6), Napoli (6), Bari (6), Genova (5), Messina (4), Firenze (3), Cagliari (3), Ca-

**Tabella 10**  
**La videosorveglianza nei DUP 2020-2022 delle città metropolitane italiane e del Comune di Como**

	Roma	Como <sup>1</sup>	Milano	Napoli <sup>2</sup>	Torino	Bari <sup>3</sup>	Catania <sup>3</sup>	Bologna	Firenze	Venezia <sup>2</sup>	Genova	Messina	RC <sup>4</sup>	Cagliari
Numero telecamere già installate		86				120								175
Numero telecamere da installare		6									23+62			205
Collegamento sale operative PL-FFOO	X	X	X			X				X	X			
Zone a rischio (criminalità, degrado, decoro urbano)	X		X	X					X			X		
Viabilità urbana (ZTL, tangenziali, ecc..)			X	X		X	X				X	X		
Rilevamento targhe			X											
Videosorveglianza scuole	X													
Videosorveglianza a bordo trasporto locale	X			X			X							
Videosorveglianza cittadina, centro storico, piazze		X		X		X	X		X	X				X
Videosorveglianza parchi, aree verdi	X	X												
Videosorveglianza rifiuti urbani, roghi tossici	X		X			X						X		
Videosorveglianza aree museali			X											
Videosorveglianza aree attività sportiva, stadio		X				X	X							
Videosorveglianza traffici di merce				X										
Software per la gestione e la ricerca delle immagini									X					
Sistema di videosorveglianza occultato											X			
Partnership pubbliche-private				X							X			
Videosorveglianza nei cimiteri comunali												X		
Rilevamento automatico abbandono/furto di oggetti		X												
Videosorveglianza con Face recognition (FR)		X												
Rilevamento automatico di bigheillonaggio ("loitering")		X												
Rilevamento automatico Tripwire		X												

Note: <sup>1</sup> Nota di aggiornamento al DUP 2020-2022 <sup>2</sup> DUP 2019-2021 <sup>3</sup> DUP 2018-2020 <sup>4</sup> DUP 2017-2019.

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estratti dal web

tania (2), Bologna (2), Venezia (2), Torino (0) e Reggio Calabria (0). Non è stato possibile, infine, consultare il DUP del Comune di Palermo, in larga parte illeggibile, per problemi tecnici legati alla formattazione dello stesso.

A livello quantitativo la videosorveglianza è presente in tutte le città ad eccezione di Reggio Calabria, di cui peraltro è stato possibile reperire in rete solo il DUP relativo al 2017-2019. A livello qualitativo si nota assai bene l'incremento significativo delle tematiche per le quali viene attuata la videosorveglianza e si evidenzia che, oltre a quelle già rinvenute nei patti firmati nel 2007, ve ne sono di nuove quali quelle riferite ai rifiuti urbani, alle attività sportive, alle aree museali, ai cimiteri comunali, ai traffici di merce illegale. Un altro aspetto di rilievo è l'emersione della partnership pubblica-privata, per cui i privati possono sia installare i propri dispositivi, sia attivare forme di cooperazione con le amministrazioni cittadine.

Discorso a parte merita il Comune di Como in quanto il DUP, presentato nel 2019, prevedeva l'implementazione delle telecamere FR. Il progetto comunale è articolato e punta allo svecchiamento dell'infrastruttura precedente prevedendo la sostituzione di materiali obsoleti e/o malfunzionanti. Il sistema di videosorveglianza cittadino è stato implementato a partire dal 2006 quando venne installato un server di registrazione delle immagini presso un datacenter. Da allora il sistema di videosorveglianza ha raggiunto il numero di 86 telecamere installate pari, rispetto a una popolazione di 82.522 residenti al 31 dicembre 2018, a 1,04 dispositivi ogni 1.000 persone, un dato inferiore sia a Roma (1,96) che a Milano (1,32). Nel corso del 2019 è stato installato un nuovo sistema di videosorveglianza con funzioni di FR, di rilevamento automatico di bighellonaggio (*loitering*), di oggetti abbandonati, di oggetti rimossi e funzione di rilevamento automatico *tripwire*, composto sostanzialmente da 6 telecamere e un server di raccolta ed elaborazione flussi video. Il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica tenutosi l'11 dicembre 2019 ha dato parere favorevole all'attivazione del sistema. Da rilevare, in ultimo, la presenza, nel DUP del costante riferimento a una componente tecnologica elevata: ne sono testimonianza, ad esempio, il progetto di monitoraggio automatico delle presenze/arrivi sul territorio comunale con rilevazione dei mezzi di trasporto utilizzati. In concreto, si

tratta di sistemi di rilevazione dei flussi turistici quali il Data Analysis del traffico cellulare, che permette di monitorare le presenze sul territorio giorno per giorno, di profilare l'utenza, di identificare quali siano i mezzi di trasporto maggiormente utilizzati nei diversi periodi dell'anno e, inoltre, di identificare la provenienza del turista e la sua successiva destinazione (Comune di Como 2019, 214).

## 6. Conclusioni

Il paradigma della sicurezza integrata prevede il coinvolgimento di un ampio fronte di istituzioni capaci di attuare, allo stesso tempo, politiche nazionali di sicurezza pubblica e politiche di welfare state, di cittadinanza attiva, di ri-qualificazione e miglioramento dell'assetto urbano relative al livello regionale e locale. L'obiettivo è quello dell'integrazione di competenze facenti capo a soggetti diversi mediante la sottoscrizione dei patti per la sicurezza. È evidente difatti che, per essere efficaci, le politiche di sicurezza urbana e integrata richiedono la messa in rete degli interventi di competenza del governo centrale relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale con quelli di competenza delle amministrazioni cittadine, quali le funzioni di mantenimento sorvegliato, accogliente e sicuro dello spazio pubblico urbano.

Come riportato nelle pagine precedenti, la delega alla sicurezza urbana è presente nell'80% delle amministrazioni comunali oggetto di analisi, di solito associata alla Polizia locale ed esercitata dal sindaco (35%) oppure da un assessore (34%). Le amministrazioni comunali, per poter assolvere al meglio alle funzioni di prevenzione 'situazionale', fanno ricorso, e sempre più lo faranno in un prossimo futuro, alle telecamere di videosorveglianza e ciò ha rappresentato, oramai da una quindicina di anni, almeno a partire dal 2007, l'opzione tecnologica più praticata in Italia, così come mostrano tutte le ricerche compulsate al riguardo e gli accordi pattizi sottoscritti. Tra i Comuni che hanno maggiormente implementato tali dispositivi vi sono sicuramente Roma e Milano, mentre sono da segnalare isolate sperimentazioni, anche da parte di medie città, quali Como. I decisori politici sembrano essere i più convinti fautori di tale opzione, nel tentativo di conformarsi appieno a uno dei punti più significativi dell'*agenda setting*, in caso di elezioni politiche, adducendo motivazioni quali quelle relative alla deterrenza, *detection* e, soprattutto, alla percezione diffu-

sa del fenomeno dell'insicurezza urbana da parte dei loro concittadini. Il dato complessivo sulla videosorveglianza urbana fa registrare un continuo incremento anche perché, negli ultimi anni, tende a ricomprendervi anche le telecamere dei privati mediante il ricorso crescente alle partnership pubbliche-private, con l'istituzione di apposite anagrafi.

Ma l'utilizzo delle nuove tecnologie in ottica integrata non sembra essere invece ancora molto diffuso, in quanto solo in poco più di un terzo dei casi è presente un'integrazione tecnologica dei sistemi di monitoraggio e solo in un decimo è presente una centrale operativa e unificata. Il 92% dei Comuni interpellati, che dispone di reti attive di videosorveglianza collegate a centrali operative, ha dichiarato di avere tra gli ambiti prioritari di intervento nel prossimo futuro, oltre a un ampliamento della rete di videosorveglianza, anche una maggiore interconnessione con le autorità sovraordinate e una centrale operativa unificata.

Pur non essendo la privacy oggetto di specifica trattazione in questo testo, si fa cenno al fatto che le amministrazioni comunali dovrebbero implementare sistemi di videosorveglianza *privacy by design*, ovvero ben progettati e utilizzati in maniera selettiva, per affrontare specifici problemi di sicurezza, in un'ottica di *data minimisation*, limitando la raccolta di informazioni personali solo a ciò che è direttamente pertinente e indispensabile e solo per il tempo necessario a raggiungere tale scopo. Tale approccio non solo ridurrebbe le intrusioni nella vita privata, ma aiuterebbe anche a garantire un più mirato, e, in definitiva, più efficiente, uso della videosorveglianza cittadina. In questo senso, anche le analisi predittive e le applicazioni di FR dovrebbero basarsi su una base dati di *'training'* atta ad evitare discriminazioni e falsi positivi.

Alla luce di tali principi ispiratori, i Comuni dovrebbero procedere alla sostituzione degli impianti obsoleti e malfunzionanti, investire nelle nuove tecnologie abilitanti 4.0, procedere all'assunzione di personale adeguatamente formato, e in possesso delle necessarie *skills*, così da poter passare da un approccio di tipo solo reattivo, a seguito di eventi criminosi, ad uno di tipo preventivo e proattivo. In questa direzione, da un punto di vista prettamente tecnologico,

i sistemi di sorveglianza dovrebbero adottare un modello ibrido basato sull'elaborazione al 'marginale', sulla 'nube' e sulla maggiore mobilità dei dati. Va evidenziato, infine, che l'aumento dei dispositivi al 'marginale', di cui le telecamere IP sono le 'cose' più impegnative dell'internet delle cose (IoT), determinerà anche una situazione maggiormente critica in termini di sicurezza informatica e protezione dei dati e di ciò le amministrazioni comunali dovranno sempre più tenere conto, stante la crescita vertiginosa degli attacchi cibernetici e la relativa debolezza del perimetro di difesa della PA, centrale e locale.

Considerate queste circostanze, si può verosimilmente ipotizzare che le città più avanti nell'impiego di applicazioni digitali, ovvero quelle più proattive nel campo della città 'intelligente' potrebbero essere le medie cittadine, collocate in luoghi produttivi avanzati quali Industria 4.0, perché più portate a muoversi in un contesto 'agile', rispetto a tutte le altre. Ciò spiega bene quanto sin qui evidenziato, ovvero una lentissima gestazione della città 'intelligente', un utilizzo della videosorveglianza cittadina tutto sommato tradizionale, la quale, a tutt'oggi, sembra essere assai lontana dall'implementare le più recenti tecnologie abilitanti 4.0, le reti neurali, l'intelligenza artificiale, le tecniche di analisi predittiva ecc.. Ciò riguarda, ovviamente, anche le tecniche di riconoscimento facciale (FR), le quali sembrano essere attualmente nella disponibilità operativa solo delle Forze di polizia (ad esempio, il Sistema automatico di riconoscimento immagini, SARI) e dell'*intelligence*, e sembra riguardare più la sicurezza nazionale e meno quella urbana. La scelta di far uso della FR richiede, dunque, scelte politiche ben precise, a livello nazionale e comunitario, le quali sicuramente eccedono le competenze delle singole amministrazioni comunali poiché influiscono sulle libertà fondamentali degli individui e implicano significativi rischi tecnologici, etici e sociali. In conclusione, infine, va evidenziato che la tendenza in atto, sottolineata in questo articolo, va in direzione di una progressiva dilatazione della società digitale panottica e della contemporanea erosione della privacy individuale, volontaria o meno, e delle libertà costitutive dell'essere umano in nome dell'emergenza di turno, non solo sanitaria.

## Bibliografia

- Armaroli P. (2020), Cassese: “La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi”, *Il Dubbio*, 14 aprile 2020 <<http://ow.ly/JvQH30qEe4c>>
- Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) (2018), *Rapporto nazionale sull'attività della Polizia Locale 2018*, Roma, Accademia nazionale di Polizia Locale
- Battistelli F., Ricotta G. (2016), Le pratiche della sicurezza urbana a Roma, *Urban@it Background Papers*, 2, ottobre, pp.1-13
- Bauman Z., Lyon D. (2013), *Liquid Surveillance. A Conversation*, Cambridge (UK), Polity Press
- Belhumeur P.N., Hespanha J.P., Kriegman D.J. (1997), Eigenfaces vs. Fisherfaces. Recognition Using Class Specific Linear Projection, *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, 19, n.7, pp.711-720
- Bischoff P. (2020), *Surveillance camera statistics. Which cities have the most CCTV cameras?* Report CompariTech 2019 <<https://bit.ly/3kFwzRA>>
- Bonnetain et al. (2020), *Le traçage anonyme, dangereux oxymore. Analyse de risques à destination des non-spécialistes*, version du 21 avril, pp. 13 <<https://bit.ly/3bGJttD>>
- Bengio Y. (2009), Learning Deep Architectures for AI, *Foundations and Trends in Machine Learning*, 2, n.1, pp.1-127.
- Bentham J. (1843a), *Panopticon or the Inspection-House*, in *The Works of Jeremy Bentham. Vol.4 (Panopticon, Constitution, Colonies, Codification)*, published under the Superintendence of his Executor, John Bowring, Edinburgh, William Tait, pp.37-172
- Bentham J. (1843b), *Panopticon Versus New South Wales, Or, The Panopticon Penitentiary System, and the Penal Colonization System, Compared*, in *The Works of Jeremy Bentham. Vol.4 (Panopticon, Constitution, Colonies, Codification)*, published under the Superintendence of his Executor, John Bowring, Edinburgh, William Tait, pp.173-248
- Calaresu M., Tebaldi M. (2015), Local security policies and the protection of territory. An analysis of the Italian experience (2007-2009), *City, Territory and Architecture*, 2, n.1, pp.18
- Calaresu M., Selmini R. (2017) *Policing and Urban Control in Rome and Milan. A View from the Southern Edge of Europe* in Devroe E. et al. (eds.), *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Regions*, London, Routledge, pp.182-200
- Calaresu M., Triventi M. (2018), Governing by contract as a way to reduce crime? An impact evaluation of the large-scale policy of security pacts, *Policy Sciences*, pp. 37
- Cascio J. (2005), The Rise of the Participatory Panopticon, WorldChanging Archive, <<https://bit.ly/3kl08lz>>
- Chollet F. (2018), *Deep Learning with Python*, Shelter Island (NY), Manning
- Coleman R. (2004), *Reclaiming the Streets. Surveillance, Social Control and the City*, Cullompton (UK), Willan
- Critchley T. A. (1978), *A History of Police in England and Wales*, London, Constable
- Foucault P.-M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard
- Freire J. (2005), Geo-branding, are we talking nonsense? A theoretical reflection on brands applied to places, *Place Branding*, 1, n.4, pp.347-362
- Federal Bureau of Investigation (FBI) (2019), *Next Generation Identification (NGI) System Fact Sheet*, <<http://ow.ly/sFXH30qziMO>>
- Galantino M. G. (2010), *La società della sicurezza*, Milano, Franco Angeli
- Gane N. (2012), The Governmentalities of Neoliberalism. Panopticism, Post-Panopticism and Beyond, *The Sociological Review*, 60, pp.611-634
- Garland D. (1996), The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society, *British Journal of Criminology*, 36, n.4, pp.445-471
- Ginzburg C. (1980), Morelli, Freud and Sherlock Holmes. Clues and Scientific Method, With an Introduction by Anna Davin, *History Workshop*, n.9 (Spring,), pp.5-36
- Ginzburg C. (1986), *Miti, emblemi, spie. Morfologia e storia*, Torino, Einaudi
- Goodfellow I., Bengio Y., Courville A. (2016), *Deep learning*, MIT Press
- Greenspan M. (2018), Face recognition on drones. An insider's view, *Keesing Journal of Documents & Identity*, pp. 33-35
- Halévy E. (1901), *La Formation du radicalisme philosophique*, Tome I *La jeunesse de Bentham (1776-1789)*, Paris, Les Presses Universitaires de France
- He X., Yan S., Hu Y., Niyogi P., Zhang H.-J. (2005), Face Recognition Using Laplacianfaces, *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, 27, n.3, pp.328-340
- Herschel W. J (1916), *The Origin of Finger-Printing*, London, Oxford University Press
- Huang G. B., Ramesh M., Berg T., Learned-Miller E. (2007), Labeled Faces in the Wild. A Database for Studying Face Recognition in Unconstrained Environments, Amherst Technical Report 07-49, University of Massachusetts, pp.11

- Huang G. B., Learned-Miller E. (2014), Labeled Faces in the Wild. Updates and New Reporting Procedures, Amherst Technical Report UM-CS-2014-003, University of Massachusetts, pp.5.
- Ipermedia (2000), *La videosorveglianza esterna visibile: una panoramica su quattro città*, Roma, Ipermedia
- Joyce P. (2011), *Policing. Development And Contemporary Practice*, London, Sage
- Lanza O., Timpanaro D. (1997), Che cosa è cambiato con l'elezione diretta del sindaco? Alcune risposte dall'esperienza di Catania, *Quaderni di Sociologia*, 14, pp.43-68
- Lyon D. (1994), *The Electronic Eye. The Rise of Surveillance Society*, Cambridge (UK), Polity Press
- Mantovano A. (2020), *La politica e i "tecnici" ovvero... Non fate scegliere all'idraulico dove montare la doccia*, 14 aprile 2020 <<http://ow.ly/6I1m30qF8he>>
- Market Research Future (MRF) (2020), Global Automated Fingerprint Identification System Market Research Report - Forecast to 2022 <<http://ow.ly/ZZVP30qziOu>>
- Ministero dell'Interno – ANCI (2007), *Patto per la sicurezza tra Ministero dell'Interno e ANCI*, 20 marzo, pp.5
- Moghaddam B., Wahid W., Pentland A. (1998), Beyond Eigenfaces. Probabilistic Matching for Face Recognition, *Proceeding Third IEEE International Conference on Automatic Face and Gesture Recognition*, Nara (Japan) April, pp.30-35
- Murdock J. (2020), Coronavirus-ravaged China is Using 'Big Data' to Quarantine its Citizens - Could the U.S. See Something Similar?, 6 March <<http://ow.ly/gR2v30qxXXz>>
- Nexa Center for Internet & Society del Politecnico di Torino (2020), Tracciamento dei contatti e democrazia: lettera aperta ai decisori, 20 aprile <<http://ow.ly/Oy3O30qEjMk>>
- Nobili G. G., Giupponi T. F., Ricifari E., Gallo N. (2019), *La sicurezza delle Città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, FrancoAngeli
- Paliotta A. P. (2019), Il sistema della salute in transizione. La cartella sanitaria personale tra commodificazione dei dati e blockchain, *Salute e Società*, XVIII, n.2, pp.160-175
- Pavarini M. (2006), La costruzione sociale della sicurezza a Bologna, *Metronomie*, anno XIII giugno-dicembre, pp.37-65
- Ratcliffe J. (2006), Video Surveillance of Public Places, *Responses Guides Series*, n.4 pp.1-73
- Rawlings P. (2003), Policing Before the Police, in Newburn T. (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton (UK), Willan
- Schneier B. (2020), We're Banning Facial Recognition. We're Missing the Point, *The New York Times Opinion Section*, January 20 <<http://ow.ly/Vl4130qAlxy>>
- Selmini R. (2005), Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy, *Theoretical Criminology*, 9, n.3, p.307-323
- Selmini R. (a cura di), (2004), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino
- Turk M., Pentland A. (1991), Eigenfaces for Recognition, *Journal of cognitive neuroscience*, 3, n.1, pp.71-86
- Wang M., Deng W. (2019), Deep Face Recognition. A Survey, *arXiv paper:1804.06655v8*, Cornell University, pp.26
- Wright J., Yang A. Y., Ganesh A., Sastry S., Ma Y. (2009), Robust Face Recognition via Sparse Representation, *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, 31, n.2, pp.210-227
- Yang Y., Zhu J. (2020), Coronavirus brings China's surveillance state out of the shadows, 7 February, *Reuters* <<http://ow.ly/Ovp330qxXX2>>
- Zuboff S. (2019), *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, PublicAffairs

## Achille Pierre Paliotta

a.paliotta@inapp.org

Achille Pierre Paliotta, ricercatore INAPP, afferente alla Struttura Lavoro e Professioni. Laureato in Sociologia presso la Sapienza Università di Roma, ha conseguito, nel 2015, il Master in Data Science presso l'Università di Roma Tor Vergata. Sta attualmente frequentando il Master in Sicurezza delle informazioni e informazione strategica presso l'Università degli Studi Sapienza. I suoi interessi di ricerca vertono su nuove tecnologie, contrattazione collettiva, welfare occupazionale, *data science*, *blockchain*, *open data* e *deep learning*. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Decentralized Bargaining and Measures for Productivity and Occupational Welfare Growth in Italy* (eJICLS 2019); *Il sistema della salute in transizione. La cartella sanitaria personale tra commodificazione dei dati e blockchain* (Salute e Società FrancoAngeli 2019); *Nuevas profesiones y técnicas de web data mining en Argentina: el caso del Data Scientist* (CE-SCOT 2018).

# Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti

Gian Guido Nobili

Forum italiano per la sicurezza urbana

In questo contributo si ricostruisce l'evoluzione delle strategie di prevenzione e sicurezza urbana elaborate nel contesto italiano negli ultimi tre decenni. Nella prima parte viene esaminata la trasformazione del concetto di prevenzione e il suo passaggio da una dimensione rigidamente penale a un contesto più ampio di politiche pubbliche locali. La seconda parte del contributo si concentra sull'analisi puntuale dei diversi modelli e delle pratiche di prevenzione che si sono diffusi nel contesto italiano. Viene approfondito il ridimensionamento della prevenzione sociale a discapito dell'espansione di progetti di prevenzione situazionale di corto respiro e suggerito un affinamento della prevenzione della criminalità fondato su approccio multidisciplinare, multi agenzia e integrato.

*This article reconstructs the development of crime prevention and urban security strategies in Italy over the last three decades. The first part describes the evolution of the concept of crime prevention and its passage from a strictly penal environment to the more broad context of local policy. The second part of the article analyses in detail the different models of crime prevention and practice that have been promoted in the Italian context. The reduction of social prevention and the expansion of short-term scheme of situational prevention are discussed. Suggestions for furthering crime prevention call for multidisciplinary, multiagency and integrated approaches.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-9

## Citazione

Nobili G.G., Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti, *Sinapsi*, X, n.2, pp.120-137

## Parole chiave

Sicurezza urbana  
Governo locale  
Integrazione delle politiche

## Key words

Urban security  
Local government  
Policy integration

## 1. Introduzione

L'inadeguatezza dei tradizionali sistemi di giustizia a contenere entro livelli di compatibilità sistemica la reazione sociale alla criminalità ha dato impulso, fin dall'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, alla sperimentazione di politiche locali di prevenzione in alcuni Paesi europei, Inghilterra, Francia e Olanda su tutti (Garland 1996; Crawford 1997).

Le sperimentazioni avviate con queste politiche sono comunemente definite di 'nuova prevenzione', intendendo con tale termine quella serie di interven-

ti che mirano nei fatti a eliminare o ridurre la frequenza di determinati comportamenti – qualificati o meno come criminali – ricorrendo a soluzioni diverse da quelle offerte dal sistema della giustizia penale (Robert 1991, 14; Pavarini 1994, 449).

La genericità della definizione rende complessa la ricerca degli aspetti qualificanti di tali strategie. Solo attraverso un'attenta analisi delle esperienze condotte prima nel Nord Europa e dalla metà degli anni Novanta anche in Italia si può tentare di enucleare gli elementi caratteristici delle politiche di 'nuova prevenzione'.

Affermare che la 'nuova prevenzione' ricorre a soluzioni diverse da quella della sanzione penale significa senza dubbio che essa si discosta dalla logica repressiva e dall'uso simbolico della pena, ma non solo. Il vero elemento di novità consiste nel mobilitare nuovi attori nelle politiche di prevenzione, in primo luogo i governi locali.

È proprio il ruolo giocato dalle autorità locali che rende di fatto impraticabile l'utilizzo di strumenti preventivi propri del sistema penale. L'assunzione di responsabilità dei governi locali sulle condizioni di sicurezza del territorio comporta un'ulteriore conseguenza: la leadership dell'azione di prevenzione non spetta necessariamente ed esclusivamente agli organi di polizia (Baratta 1993, 10).

Presupposto delle strategie di 'nuova prevenzione' è piuttosto quello di avere forze di polizia dotate di una cultura e di una professionalità tali da consentire una reale cooperazione nei progetti per la sicurezza tra la polizia stessa e autorità locali, associazioni economiche e sindacali, volontariato, operatori sociali, istituti di vigilanza privata e rappresentanti dei cittadini. Oltre ad ampliare la platea dei promotori, anche i destinatari principali degli interventi preventivi mutano: l'attenzione si rivolge non più soltanto agli autori, ma anche alle vittime reali o potenziali della criminalità e, più in generale, all'intera comunità.

Le politiche di 'nuova prevenzione' si caratterizzano inoltre per la ridefinizione degli obiettivi dei propri interventi.

L'interesse è concentrato sulla devianza urbana, mentre appare essere trascurata la criminalità di tipo mafioso e quella propria del potere economico e politico. La contrazione enunciata viene tuttavia bilanciata dall'estensione delle azioni preventive nei confronti di situazioni e condotte definite come 'inciviltà o degrado urbano', ossia comportamenti o fenomeni che, pur avendo una ridotta o nulla rilevanza penale, contribuiscono fortemente all'aumento dell'insicurezza urbana poiché la maggioranza della collettività li percepisce come una ostentata offesa alle norme di comportamento comunemente ammesse (Skogan 1990; Sampson e Raudenbush 1999; Barbagli 1999). Nella denuncia dell'insicurezza, e quindi nell'atteggiamento verso le agenzie di controllo, più ancora che la paura del crimine, la collettività pone la questione dei costumi e della moralità. Ai poteri pubblici viene richiesto infatti di far rispettare le 'buone abitudini', di svolgere un ruolo di autorità etica (Mosconi e Toeller 1998, 192).

Altra prerogativa delle politiche di 'nuova prevenzione' è la dimensione locale delle attività. L'esperienza sviluppatasi negli ultimi quarant'anni ha peraltro dimostrato che solo un'azione preventiva decentrata e territorialmente definita può avere ambizioni di successo (Farrell 2013). Una qualsiasi strategia preventiva può inoltre ottenere più facilmente un appoggio da una comunità ristretta che si riconosce come solidale nella risoluzione di specifici problemi di sicurezza. Il quartiere di una città viene assunto pertanto come l'unità territoriale preferibile per un'azione di nuova prevenzione. Naturalmente tali politiche non possono esaurirsi in un ambito territoriale così limitato. Si rende necessario poi che la comunità locale interagisca con un 'polo centrale' – identificato nell'autorità comunale – capace di sostenere, controllare e auspicabilmente valutare le iniziative intraprese. In estrema sintesi, le strategie di 'nuova prevenzione' si caratterizzano per: una diffusione delle responsabilità tra attori diversi; una revisione degli obiettivi; un più accentuato pragmatismo e un ampliamento delle attività.

Se intendiamo qui la prevenzione come l'interruzione del meccanismo causale che determina un evento criminoso (Pease 1997, 963), le strategie preventive e le conseguenti politiche di sicurezza urbana si rifanno a tre diversi macro approcci interpretativi.

Nella prospettiva strutturale, la causa della criminalità va ricercata in deficit sociali ed economici e le attività di prevenzione mirano a incidere su tali cause di fondo. La prevenzione privilegia piuttosto l'intervento individuale quando si intende la criminalità come il prodotto della psiche umana. Infine, se la prospettiva si concentra sulle circostanze e opportunità che agevolano la devianza, prevarranno azioni di prevenzione che agiscono sul contesto fisico o sociale.

È questo il quadro di riferimento da cui promanao i principali modelli di nuova prevenzione universalmente riconosciuti e applicati a livello locale sia in Europa che in Italia. Benché permangano alcune aree di sovrapposizione, i modelli di prevenzione adottati si suddividono in alcune grandi tipologie: situazionale, sociale, comunitaria e precoce o del rischio.

A questi approcci si farà riferimento nelle pagine che seguono per dare conto e nel contempo distinguere concettualmente i principali interventi di prevenzione sviluppatasi in Italia negli ultimi vent'anni nell'ambito delle politiche locali di sicurezza.

## 2. La prevenzione situazionale

Per prevenzione situazionale si intende un approccio criminologico, sviluppato in origine nel Regno Unito e oggi diffuso in tutto il mondo, che punta a ridurre le opportunità di commettere un reato, ed è diretto a specifiche tipologie di criminalità. L'obiettivo della prevenzione situazionale è di evitare il prodursi di un reato. Questo può essere ottenuto riducendo le opportunità, aumentando i rischi di essere colto sul fatto, minimizzando i benefici, rendendo il reato meno giustificabile e dando assistenza e informazioni alle vittime potenziali e reali (Clarke 1983, 225; Berkmoes e Bourdoux 1986, 745).

Si tratta di una varietà di pratiche che si rinforzano e si autolegittimano nelle teorie in cui si fondano e che oggi rappresentano senza dubbio le misure di prevenzione della criminalità maggiormente adottate in Italia sia dal governo centrale che da quelli locali.

I principali strumenti utilizzati dagli enti locali italiani per intervenire sulle circostanze, sul contesto e sugli effetti prodotti da forme di criminalità prevalentemente predatoria o di disordine urbano sono la polizia municipale, il ricorso a tecnologie di controllo del territorio e l'adozione di provvedimenti amministrativi in funzione dissuasiva.

Per quanto riguarda le polizie locali, il loro forte radicamento territoriale, unito alle caratteristiche stesse di essere corpo di polizia, ne fa sostanzialmente il principale strumento di contrasto alla criminalità agibile direttamente dalle amministrazioni locali.

L'attività delle polizie locali dedicata alla sorveglianza formale si manifesta nella diversa distribuzione e riorganizzazione delle polizie municipali nello spazio e nel tempo: per esempio, l'istituzione di pattugliamenti notturni e di distaccamenti mobili o la concentrazione in aree precise della città che presentano fenomeni diffusi di criminalità o di disordine urbano.

Uno degli impegni poi più ricorrenti dei protocolli e patti per la sicurezza sottoscritti tra le prefetture e i comuni dalla fine degli anni Novanta consiste nel rafforzamento del presidio congiunto del territorio tra polizie locali e forze dell'ordine (Calaresu 2017, 112), ad esempio per la vigilanza nei parchi o nelle operazioni di controllo e sgombero di immobili occupati abusivamente.

La progressiva specializzazione verso il controllo del territorio che ha interessato le polizie locali in

Italia negli ultimi vent'anni è testimoniata anche dalla sempre più frequente costituzione di 'nuclei di pronto intervento' esperti nell'intervento su emergenze stagionali o legate a particolari caratteristiche della città. È il caso ad esempio delle squadre annonarie adette al controllo dell'abusivismo commerciale nelle spiagge, non di rado con il supporto delle capitaneerie di porto.

Altre ipotesi ricorrenti di costituzione di gruppi specializzati di polizia locale su problematiche particolari sono date da: squadre antiborseggio, squadre antituffa, squadre per la tutela del patrimonio artistico, squadre per il controllo del commercio abusivo, della prostituzione, della violenza domestica, squadre specializzate nel controllo dell'immigrazione clandestina.

Contestualmente sono cresciuti nei Comandi dei nuclei di operatori di polizia locale particolarmente preparati nell'attività investigativa, in particolare nel controllo del falso documentale.

Sempre in un'ottica di presidio del territorio, dalla metà degli anni Novanta si è diffusa la figura del c.d. 'vigile di quartiere'.

Si tratta prevalentemente di una figura mista con compiti non solo di controllo del territorio ma anche di ascolto, con il fine di favorire la ricostituzione di relazioni tra residenti e l'amministrazione (Selmini 2000, 74). In anni più recenti tale figura professionale è stata influenzata anche in Italia dall'*approccio problem-oriented policing* (POP) sviluppato nel continente americano nell'ultimo quarto del secolo scorso, sia nell'elaborazione teorica che nella sperimentazione concreta (Goldstein 1979, 236; Goldstein 1990). In questo caso, di prassi la polizia locale invia sul posto dove si è verificato un problema uno o più agenti adeguatamente formati alle tecniche del POP per raccogliere informazioni aggiuntive sul caso specifico: vengono svolte indagini presso i residenti, analizzate le ore del giorno in cui accadono gli incidenti, esaminati i percorsi dei soggetti interessati e valutate le caratteristiche fisiche del luogo in cui i fatti avvengono. Una volta completate le indagini, si utilizzano i dati che ne emergono per formulare una risposta appropriata alla riduzione o all'eliminazione del problema.

Dall'inizio del nuovo millennio anche in Italia i programmi per la sicurezza urbana, e ancora di più le attività di polizia, sono stati interessati e allo stesso tempo affascinati dalle crescenti e rapide evoluzioni dei

sistemi di trasmissione delle informazioni e dai progressi delle tecnologie di sorveglianza, identificazione e controllo.

Del resto, le nuove tecnologie promettono miglioramenti di efficacia e di efficienza difficilmente resistibili per i diversi attori coinvolti nelle attività di repressione e prevenzione dei fenomeni di criminalità e disordine urbano. Il processo di integrazione tra informatica e telecomunicazioni consente, attraverso appropriate tecnologie ICT (*Information Communication Technology*), di estendere la capacità fisica degli operatori di polizia di vedere, sentire, riconoscere, memorizzare, conservare, incrociare, verificare, analizzare e comunicare dati e informazioni.

I sistemi informatici offrono un rapido e facile accesso ai dati più svariati insieme a una capacità di memoria e analisi virtualmente illimitata. Nel contempo le evoluzioni delle videotecnologie espandono la gamma di informazioni che possono essere raccolte e memorizzate (Chan 2003).

Sull'onda di questa vera e propria infatuazione tecnologica e di una più incisiva offerta di prodotti maggiormente affidabili da parte del mercato dei dispositivi di sicurezza, negli ultimi vent'anni i sistemi di videosorveglianza si affermano in Italia come uno degli strumenti cui le pubbliche amministrazioni fanno più ampiamente ricorso per far fronte a problemi di sicurezza e disordine urbano.

Dal punto di vista criminologico, la videosorveglianza è identificata come una misura di prevenzione situazionale tecnologica e più in particolare, secondo la nota classificazione di Clarke, come una tecnica di sorveglianza formale (Clarke 1997, 18).

Con riferimento a una delle teorie attualmente più accreditate, quella delle attività di routine avanzata da Cohen e Felson nel 1979, la presenza delle telecamere sarebbe in grado di esercitare una funzione di 'guardiano capace' idonea a trattenere un aggressore motivato dall'entrare in contatto con la vittima o il bersaglio designato. Tuttavia nell'esperienza progettuale italiana la funzione preventiva della videosorveglianza è molto più frequentemente supposta ed enunciata che non provata.

In ogni caso, l'attivazione di un sistema di videosorveglianza è generalmente imputabile a una scelta interna delle amministrazioni comunali, spesso a seguito di danneggiamenti o episodi di criminalità verificatisi nel territorio urbano. Di fronte all'emergenza di

un 'problema sicurezza' con connotati di natura urbana e locale, le telecamere esercitano evidentemente un fascino indiscusso per gli amministratori comunali. La videosorveglianza finisce per rappresentare, anche in termini simbolici, il dispositivo di difesa più visibile per esorcizzare il bisogno di sicurezza e la paura dei cittadini.

Così come in passato mura e fossati segnavano il confine tra la città, i suoi cittadini e il 'fuori' minaccioso, oggi le amministrazioni comunali, mediante la collocazione delle telecamere, tendono a ridefinire e affermare i luoghi della sicurezza all'interno degli spazi urbani. Questa volontà dei comuni di prendersi carico dei problemi locali di sicurezza è testimoniata anche dalla scelta assai frequente di gestire in prima persona, attraverso il corpo di polizia municipale, i sistemi di videosorveglianza.

Nella prima fase di sviluppo della videosorveglianza in Italia, i luoghi dove più frequentemente vengono installati impianti di videosorveglianza risultano essere le vie pubbliche e le piazze dei centri storici delle città di grandi e medie dimensioni e, a seguire, i giardini e i parchi pubblici (Nobili 2005, 202; Ferraris e Sorrentino 2013, 65). Sono poi le zone limitrofe alle stazioni ferroviarie i luoghi dove abitualmente si ricorre all'impiego di telecamere per garantire maggiore sicurezza ai cittadini.

Le rapide e continue evoluzioni delle tecnologie di controllo a distanza del territorio hanno tuttavia determinato dei cambiamenti significativi nelle scelte operate dalle amministrazioni locali in questo campo.

La progressiva migrazione dai sistemi di videosorveglianza analogici a quelli digitali ha consentito di combinare la registrazione con strumenti di elaborazione software del segnale video agevolando di conseguenza l'attività di controllo in maniera significativa (Savona e Cannepele 2004, 16 e ss.).

Tra i software più frequentemente utilizzati vi è il *motion detector* (letteralmente: rilevatore di movimento), una funzione in grado di riconoscere automaticamente situazioni di pericolo, predefinite dall'utente del sistema, quali ad esempio: movimenti specifici all'interno dell'ambientazione inquadrata, presenza di automobili in aree determinate o occlusione di oggetti o aree normalmente visibili. Con questa funzionalità, quando il sistema rileva una delle situazioni a rischio, determinate in precedenza in base alle caratteristiche del luogo e alle potenziali azioni da sorve-

gliare, attiva automaticamente la connessione con la centrale operativa delle polizie locali e nazionali ed è in grado di inviare allarmi e immagini e, nel caso, di attivare registrazioni o di salvare quelle cicliche normalmente effettuate, secondo le procedure stabilite dall'operatore.

Ancora, le telecamere brandeggiabili, ossia dotate di un sistema di regolazione automatica dei movimenti di puntamento in senso orizzontale (PAN) e verticale (TILT) da postazione remota, possono essere dotate di software in grado di orientare le unità di ripresa verso fonti sonore riconosciute come pericolose. In questo modo le telecamere sono in grado di trasformarsi non solo in 'occhi' ma anche in 'orecchie intelligenti'.

Tra i sistemi di analisi video che hanno assunto rilevanza negli ultimi anni nell'ambito di quelli di videosorveglianza comunali vi sono senza dubbio le tecnologie di lettura targhe veicolari, spesso abbinata a tradizionali telecamere di contesto. I sistemi di riconoscimento ottico dei caratteri – noto con l'acronimo OCR (*Optical Character Recognition*) – permettono di registrare i transiti dei veicoli in un determinato tratto stradale rilevando i caratteri alfanumerici della targa. Questi sistemi, una volta individuata la targa del veicolo all'interno dell'immagine, convertono – con un apposito software di elaborazione – il numero di targa videoripreso in una stringa. L'applicazione di tale tecnologia è molteplice da parte delle polizie locali: da una parte è possibile l'archiviazione dei transiti veicolari, che possono essere consultati in fase di indagini giudiziarie successive o per analisi di altra natura; dall'altra vi è la possibilità di comparazione in tempo reale dei dati delle targhe rilevate con quelli presenti in sistemi informatici e in particolare con la banca dati SCNTT (Sistema centralizzato nazionale targhe e transiti) del Ministero dell'Interno. Il raffronto con gli archivi nazionali consente l'accertamento di transiti abusivi da parte di veicoli da ricercare (rubati o segnalati per altre esigenze di polizia, ovvero di veicoli non in regola con gli obblighi assicurativi e di revisione).

L'ampio investimento nei sistemi di videosorveglianza di lettura targhe – OCR ha indotto negli ultimi anni le amministrazioni locali a privilegiare l'installazione degli apparati di videocontrollo non più in aree circoscritte (centri storici, mercati ecc.) ma soprattutto in corrispondenza dei varchi di ingresso e uscita dei centri urbani.

Va aggiunto che frequentemente l'installazione di sistemi di videosorveglianza viene accompagnata dal potenziamento o dall'installazione dell'illuminazione pubblica nelle zone in cui risulta essere carente o del tutto assente come misura di prevenzione situazionale volta a favorire la sorveglianza cosiddetta naturale.

Un ulteriore esempio di nuove tecnologie ICT cui fanno ricorso le amministrazioni locali è riconducibile al *crime mapping*, ossia la tecnica, oggi informatica anche grazie alla diffusione dei software cartografici, finalizzata a rappresentare visivamente la distribuzione spaziale della criminalità in una specifica area geografica. È un'evoluzione delle *spot maps* ideate dalla Scuola di Chicago fin dagli anni Venti del secolo scorso: la rappresentazione, mediante diversi tipi di mappe, dei fenomeni di criminalità, oltre a mostrare immediatamente la distribuzione sul territorio di uno o più reati, permette di identificare con precisione gli *hot spots*, ossia i contesti urbani interessati da una maggiore concentrazione di attività criminale.

La precisa individuazione degli *hot spots* ha una potenziale funzione preventiva, in quanto consente di migliorare la distribuzione delle forze di polizia sul territorio secondo le effettive necessità. Il *crime mapping* si pone inoltre come un utile strumento per facilitare le indagini su determinati tipi di crimini, in particolare agevola la ricostruzione della configurazione spaziale dei delitti seriali sulla base della quale è poi possibile ricostruire i probabili luoghi di spostamento e di residenza degli autori dei crimini.

La tecnica di *crime mapping*, diffusa dapprima negli Stati Uniti a partire dalla fine degli anni Settanta e poi via via in altri Paesi anglosassoni, si sta affermando negli ultimi anni anche in Italia.

La stessa tecnologia GIS (*Geographic Information System*), che consente la mappatura degli eventi delittuosi, può naturalmente essere applicata anche ad altri fenomeni, quali ad esempio le manifestazioni di inciviltà e disordine urbano, che esercitano non poca influenza sui sentimenti di insicurezza dei cittadini. In questo senso anche in Italia si stanno sperimentando, con il coinvolgimento delle polizie locali, strumentazioni informatico-elettroniche per il rilievo, l'archivio e la mappatura dei fenomeni di inciviltà e disordine che si verificano nello spazio urbano.

Attraverso le tecnologie GIS si riesce dunque a delineare una 'mappa del rischio', fisico e sociale, del territorio e di conseguenza a segnalare le necessità di

intervento all'interlocutore più opportuno, a partire dalle competenze delle diverse figure presenti all'interno del singolo corpo di polizia municipale e, più in generale, di un'intera amministrazione comunale.

Simili sperimentazioni sono state avviate da oltre quindici anni in Regione Emilia-Romagna e interessano attualmente oltre novanta comuni; successivamente un'analoga misura è stata adottata da Regione Umbria e Regione Friuli Venezia-Giulia. Un'applicazione dedicata per la rilevazione dei fenomeni di disordine urbano da parte sia degli operatori di polizia locale che dei cittadini (eventualmente anche organizzati nei gruppi di controllo di vicinato) e un applicativo web-portale in grado di ricevere, immagazzinare e organizzare le segnalazioni e le informazioni ricevute mediante l'app, integrandole con dati open e dati provenienti dall'amministrazione o da sistemi informativi di terze parti, sono stati messi a punto dai ricercatori dell'Università di Trento e diffusi in molti comuni italiani del Centro-Nord Italia. Sempre l'Università di Trento, insieme al Comune e alla locale Questura hanno sviluppato, ancora con strumento ICT georeferito, il primo prototipo italiano di sistema informativo geografico per la sicurezza urbana predittiva (Di Nicola e Bressan 2014, 61). Questo applicativo intende perfezionare l'analisi dei dati di polizia sui crimini e i fenomeni di disordine urbano avvenuti in passato, della loro collocazione spazio-temporale e delle ricorrenze riscontrate sugli schemi di comportamento degli autori, per prevedere i luoghi di futura concentrazione della criminalità e del disordine sul territorio con il fine ultimo di allocare in maniera ottimale le risorse di polizia.

Tra le misure di prevenzione situazionale occorre ricomprendere anche le ordinanze sindacali per la sicurezza urbana. In particolare, dopo l'introduzione nell'ordinamento italiano con L. n. 81/1993 dell'elezione diretta dei sindaci, questi – caricati di nuove responsabilità, visibilità e aspettative anche nell'ambito delle condizioni di sicurezza delle città, ma dotati di strumenti sostanzialmente inalterati – hanno fatto riferimento ai poteri di ordinanza sia per rivendicare un'estensione in grado di meglio corrispondere alle nuove esigenze, sia per farne applicazioni innovative finalizzate alla prevenzione del disordine urbano.

Si tratta in sostanza dello strumento a disposizione dell'amministrazione comunale più idoneo a dissuadere determinati comportamenti considerati in-

desiderabili, che non configurano un reato e spesso neppure un pericolo per i cittadini, ma che creano disturbo nello spazio pubblico (Selmini 2019, 110).

Già alla fine degli anni Novanta, particolare attenzione fu dedicata, anche da parte dei media, alle ordinanze sindacali in funzione di contrasto alla presenza di prostitute e lavavetri. Ordinanze che spesso dettero luogo a censure da parte della magistratura.

È tuttavia con l'approvazione del c.d. 'pacchetto sicurezza Maroni', rappresentato dalla legge 24 luglio 2008, n. 125 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, che le ordinanze amministrative divengono, in una prospettiva certamente riduzionista, lo strumento centrale delle politiche locali di sicurezza, unitamente al tentativo operato dal legislatore di perimetrare l'intervento del sindaco quale ufficiale di governo attraverso il concetto di 'sicurezza urbana' all'interno della competenza statale di ordine pubblico e sicurezza, in coerenza con le indicazioni allora avanzate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (Pajno e Antonelli 2010, 177).

La riforma del 2008 viene seguita dall'adozione di centinaia di ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana, definite criticamente come *prove atecniche di diritto penale municipale* (Ruga Riva 2008, 133). Lo strumento è privilegiato nei comuni di grandi dimensioni (con oltre 250.000 abitanti) del Centro-Nord del Paese, e in particolare in Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna e Liguria. Nei contenuti, le ordinanze riguardano in larga misura (oltre il 60%) alcune materie ricorrenti, a partire dal divieto di vendita di bevande alcoliche (13,8%) e dai divieti antiprostituzione (11,7%). Seguono i divieti di abbandono dei rifiuti (10,7%), di consumo di alimenti e bevande in piazze o strade (8,7%), di accattonaggio (8,2%), di schiamazzi (7%), di danneggiamento al patrimonio (6%), come riportato nella ricerca condotta dalla Fondazione Cittalia per conto di Anci (Giovannetti 2012).

In concreto, si ripetono alcuni temi e – con varianti – alcuni schemi:

- in materia di *divieto di vendita di bevande alcoliche*: si proibisce il consumo o la detenzione di bevande alcoliche in contenitori di vetro o di latta in luoghi pubblici o aperti al pubblico nel territorio comunale, talora nei casi in cui si presentino situazioni di pericolo connesse all'abbandono o disper-

sione dei contenitori, o si determinino comportamenti incivili tali da limitare la serena fruizione di aree pubbliche (Milano, Verona, Brescia, Rovigo). Talora il divieto riguarda gli orari serali e notturni (Genova, Padova, Piacenza, Alghero; Monza), o determinati destinatari (Bologna) o certe aree della città (Torino, Cremona), magari durante lo svolgimento di determinate manifestazioni sportive (Bologna, Pisa);

- in materia di *prostituzione*: vengono sanciti divieti di contrattare o concordare prestazioni sessuali, oppure sostare su spazi aperti con persone dedite alla prostituzione e, per gli automobilisti, di fermare il veicolo a questi fini; di assumere atteggiamenti o comportamenti o di indossare abiti che manifestino l'intenzione di adescare o esercitare la prostituzione (ad es. Roma, Milano, Verona, Vicenza; Brescia, Asti; Parma, Sanremo);
- in materia di *consumo e spaccio di droga*: per prevenire comportamenti violenti e incidenti stradali in generale pregiudizievoli per la salute delle persone e per un'ordinata convivenza civile, le ordinanze vietano l'acquisto, anche per uso personale, di sostanze stupefacenti in spazi aperti al pubblico o ne proibiscono l'uso (Milano);
- in materia di *accattonaggio*: viene vietato ove condotto in modo molesto in spazi aperti (Milano, Verona, Como);
- in materia di *lavavetri*: si preclude l'esercizio dell'attività (Firenze, Lecce, Salerno);
- in materia di *danneggiamento al patrimonio*: particolarmente per quanto riguarda l'uso di spray su edifici (Milano, Trieste);
- in materia di *bivacchi*: divieto talora stabilito in determinate zone o in occasione di determinate manifestazioni. Talora si vieta il campeggio in via permanente o in termini generali (in vario senso, Livorno, Feltre, Palermo, Faenza, Lodi, Parma, Reggio Calabria);
- in materia di *commercio, di pubblici esercizi e di somministrazioni di alimenti e bevande*: vietato l'abusivismo commerciale (Brescia) o la somministrazione in determinati esercizi o in determinati orari (Bologna, Genova, Prato), talora si sancisce la responsabilità del decoro urbano nell'area antistante l'esercizio (Torino);
- in materia di *degrado*: talora si vieta l'esercizio di giochi di abilità (Padova), la vendita e l'uso di certi

prodotti (come le bombolette spray) in determinate occasioni, come carnevale o halloween (Verona, Vercelli) o l'abbandono di carte, mozziconi, rifiuti, lo sputare a terra (Borgo Tossignano);

- in materia di *alloggi popolari*: per disporre lo sgombero in casi di occupazione abusiva (Caltanissetta, Catanzaro).

Non si tratta che di esempi, qui rappresentati necessariamente in termini approssimativi e non sistematici, ma idonei a rendere un'idea complessiva della stagione delle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana.

I poteri sindacali di ordinanza sono stati oggetto di un successivo intervento legislativo con il nuovo 'pacchetto sicurezza' rappresentato dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*, che ha introdotto in norma di rango primario i concetti di sicurezza urbana e integrata. La scelta è stata quella di circoscrivere l'ambito di intervento con ordinanza del sindaco – quale ufficiale di governo – nella prevenzione e repressione di situazioni prodromiche di veri e propri illeciti, riconoscendo poi uno spazio di azione come rappresentante della comunità locale per le esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, con la possibilità di intervenire in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

La progressiva tendenza a favorire misure preventive coercitive è rappresentata anche dalla scelta, operata sempre con il decreto legge n. 14/2017, di attribuire ai sindaci nuovi strumenti interdittivi. Ci si riferisce in particolare all'ordine di allontanamento previsto dall'art. 9, sul modello dei *dispersal orders* e dei *trespass orders* applicati in aree di spaccio o di prostituzione, o in certi edifici, nelle città inglesi e americane (Selmini 2020, 93).

Si prevede che chiunque ponga in essere "condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione" di luoghi considerati particolarmente 'sensibili', quali stazioni ferroviarie, porti, aeroporti e infrastrutture del trasporto pubblico, non solo sia soggetto a una sanzione amministrativa pecuniaria ma che il sindaco possa, con provvedimento motivato, ordinare l'allontanamento dai luoghi in cui è stato commesso il fatto. Analogo provvedimento, che ha efficacia di quarantotto ore, è disposto nei confronti di chi, nei medesimi luoghi, si renda responsabile di ubriachezza

za, atti contrari alla pubblica decenza, commercio abusivo o svolga abusivamente l'attività di parcheggiatore. Si tratta del c.d. 'mini-daspo' che, nato per contrastare le tifoserie sportive violente, viene esteso a fattispecie già punite peraltro con apposite sanzioni amministrative pecuniarie. In definitiva, sanzioni pecuniarie e misure interdittive appaiono sempre più decisive nell'approccio situazionale alla sicurezza urbana promosso dai comuni italiani nel quadro della legislazione vigente.

### 3. La prevenzione sociale e precoce

La prevenzione sociale comprende tutte le misure che hanno per obiettivo l'eliminazione o la riduzione dei fattori criminogeni. Si fonda su una teoria eziologica della criminalità e si propone quindi di intervenire sulle cause sociali, attraverso programmi di intervento a carattere generale (Robert 1991, 16; Pavarini 1994, 457; Berkmoes e Bourdoux 1986, 742) in grado di intervenire su o modificare le motivazioni che spingono alla criminalità.

Questo secondo approccio concentra i suoi sforzi sulla prevenzione della criminalità in senso sociale. Mira cioè a ridurre le condizioni di svantaggio e deprivazione – disoccupazione, carenze di legami familiari, disagio mentale, esclusione – che possono rappresentare fattori potenzialmente criminogeni o che favoriscono comportamenti antisociali.

Si tratta di una forma di prevenzione che rimane orientata prevalentemente all'autore di reato, visto tuttavia non in una prospettiva individuale ma in un contesto generale (Selmini 2000, 50).

In Italia il modello di prevenzione sociale è stato sovente inteso nella pratica come insieme di politiche che mirano a condizionare le cause dei processi di devianza e di vittimizzazione.

Rispetto ai progetti predisposti in ambito di prevenzione sociale rivolti a soggetti considerati, per varie ragioni, in condizioni di svantaggio o di vulnerabilità si riscontrano frequentemente:

- attività di formazione o di educazione rivolte ai giovani allo scopo di fornire strumenti utili per gestire situazioni problematiche o per acquisire consapevolezza sui comportamenti a rischio;
- campagne informative finalizzate a sensibilizzare le fasce di popolazione ritenute più a rischio come ad esempio gli anziani verso il fenomeno delle truffe, le donne rispetto alla violenza domesti-

ca oppure i giovani sui pericoli associati alla guida sotto l'effetto di sostanze alcoliche/stupefacenti;

- interventi di riduzione dei danni nel campo specialmente della prostituzione e della tossicodipendenza con il fine sia di assicurare la collettività – garantendo l'integrazione tra i responsabili del 'disturbo' (tossicodipendenti, prostitute ecc.) e il resto della comunità – che di rendere le condizioni di vita di soggetti svantaggiati o vulnerabili meno distruttive per sé e per il loro contesto di vita;
- azioni di ricomposizione e mediazione tra autori di reato e vittime con la partecipazione attiva degli operatori sociali;
- interventi di sostegno scolastico, con particolare attenzione alle famiglie più disagiate;
- percorsi di inserimento lavorativo, di formazione professionale per ex detenuti;
- iniziative di intrattenimento estivo dirette ai giovani più svantaggiati;
- circoli di comunicazione e animazione interetnici;
- servizi per l'integrazione degli stranieri nel territorio locale (orientamento, sostegno per differenti pratiche, informazione).

Per quanto attiene alle misure di prevenzione sociale rivolta in particolare ai più giovani si registra una serie di interventi maggiormente ricorrenti.

I più frequenti sono i progetti socio-culturali, sportivi, scolastici o familiari. Si tratta di progetti di animazioni socio-culturali e sportive, di assistenza alla genitorialità e di affiancamento scolastico che intendono, grazie a controlli quotidiani e all'organizzazione di eventi pubblici, rafforzare il capitale sociale e culturale delle famiglie e le competenze educative dei genitori. Molto più rari i casi in cui i progetti rivolti alle famiglie possono rientrare in un approccio di tipo terapeutico.

I programmi di intervento più esplicitamente finalizzati alla prevenzione della devianza giovanile sono piuttosto incentrati su attività volte a favorire la socializzazione degli adolescenti attraverso l'apertura di centri di aggregazione e l'organizzazione di programmi di animazione e di educativa di strada. L'obiettivo degli interventi è duplice, nel senso che si mira a creare occasioni e luoghi di incontro e svago per i giovani (alternativi rispetto allo spazio pubblico e più strutturati) promuovendo, al tempo stesso, il senso civico, l'appartenenza alla comunità e la cittadinanza attiva degli adolescenti.

Le amministrazioni comunali, al fine di qualificare le misure di prevenzione della devianza giovanile,

fanno poi ampio ricorso alla creazione di équipes di prevenzione e mediazione urbana. Si tratta di équipes composte da educatori specializzati, operatori esperti in sviluppo o mediazione (talvolta si tratta di volontari), la cui missione consiste nel regolare i comportamenti giovanili, contrastare i processi della loro esclusione e creare un rapporto sociale con i giovani, con particolare attenzione a quelli più a rischio. Tali operatori partecipano ugualmente all'animazione di cellule di monitoraggio. Si tratta quindi di un processo di affiancamento dei giovani e di una mediazione sociale e comunitaria.

L'elemento che contraddistingue queste forme preventive rispetto al tradizionale intervento assistenziale è dato dall'ampliamento dei destinatari: interi gruppi sociali o aree della città, svincolandosi da una prospettiva strettamente individuale, che pone al centro della prevenzione il singolo deviante come soggetto da recuperare, curare o riabilitare.

Un'ulteriore novità è data dall'individuazione di nuovi destinatari: le vittime reali o potenziali della criminalità o del disordine urbano.

Tra le iniziative di solidarietà e sostegno più frequentemente adottate rientrano senza dubbio i centri di aiuto alle vittime, sviluppati in Italia sul modello dei servizi di *victim support* nati a metà degli anni Settanta in Inghilterra e delle *Maisons de Justice et du Droit* (Case della giustizia e del diritto) avviate nel decennio successivo in Francia.

Questi servizi si inseriscono nel processo di allargamento delle competenze in materia di sicurezza urbana e, più in generale, nella logica della 'giustizia di prossimità'. L'obiettivo dichiarato è quello di promuovere, anche nelle zone periferiche delle città, servizi che garantiscano a tutti i cittadini, e in particolare ai più svantaggiati, una più facile e immediata tutela dei diritti non solo attraverso le soluzioni offerte dal sistema giudiziario.

Questa tendenza si traduce, fra l'altro, nell'introduzione di meccanismi di gestione dei conflitti che privilegiano il ricorso a strumenti di composizione extragiudiziali quali la conciliazione e la mediazione, intese non solo come strumenti di regolazione di possibili contrapposizioni ma anche di prevenzione delle stesse.

I servizi di supporto alle vittime vengono sovente proposti nei quartieri più difficili e degradati con l'obiettivo di diffondere la cultura della legalità in queste

zone e di proporre delle soluzioni alternative ai conflitti minori anche di natura interetnica. In questo senso un particolare sostegno viene offerto contro tutte le forme di discriminazione nei confronti delle minoranze etniche: dall'accesso all'impiego, al reperimento di alloggio ecc. Tra gli altri, nei casi più evoluti, viene proposto un servizio di informazione e orientamento dedicato per i cittadini appartenenti a minoranze etniche, che fornisce ragguagli sui temi normativi, sui servizi e sui diritti esigibili.

Solitamente questi servizi prendono la forma di veri e propri sportelli per i cittadini e intervengono per quei fatti di devianza di tenue entità (piccoli vandalismi o danneggiamenti) o per quegli atti di inciviltà (azioni di disturbo ecc.), i quali, in relazione al ridotto danno apportato all'ordine pubblico e/o all'assenza di precedenti giudiziari significativi dell'autore, necessitano di un semplice richiamo alla legge o a forme di ricomposizione delle relazioni. Vengono inoltre trattate controversie di natura civile quali conflitti di vicinato e familiari. Generalmente anche in questi casi l'approccio privilegiato per la gestione dei conflitti è più orientato a soluzioni socioeducative che non retributive.

In definitiva, questi sportelli di supporto alle vittime reali o potenziali assicurano di norma i seguenti servizi:

- accoglienza, orientamento e aiuto a favore di cittadini che desiderano chiarimenti di natura giuridica;
- servizi di pronto intervento dopo un reato, per fornire assistenza materiale e organizzativa;
- sostegno alle vittime che si estrinseca in attività di ascolto, informazione, orientamento e accompagnamento verso le strutture, i servizi e le associazioni localmente competenti.

L'obiettivo è generalmente quello di creare un vero e proprio 'sportello del diritto' capace di mettere a disposizione dei cittadini una prima risposta alle richieste di carattere giuridico e in particolare un orientamento verso dispositivi di mediazione sociale, familiare o giuridica. Nello stesso tempo si propone di evitare ulteriori processi di discriminazione per i soggetti più svantaggiati nell'accesso ai diversi servizi, riducendo i periodi di attesa per la soluzione dei conflitti minori, risolvendoli ove possibile in modo extra-giudiziario e migliorando il servizio di orientamento e assistenza materiale alle vittime di reati.

Sempre tra le misure rivolte alle vittime di reato troviamo:

- misure di accompagnamento per donne sole (es. taxi rosa con tariffe agevolate in fascia serale e notturna) o per anziani in particolari situazioni (quali accesso a uffici postali, banche ecc.);
- linee telefoniche per anziani, donne, bambini, o per fornire informazioni e consigli su particolari reati (estorsioni, frodi, usura);
- strumenti di tipo tecnologico (colonnine antiscippo, telesoccorso per anziani soli da utilizzarsi anche per emergenze collegate a episodi di criminalità);
- incontri o opuscoli informativi e guide per i cittadini, campagne pubblicitarie per incentivare comportamenti di autoprotezione ed evitamento di condotte a rischio.

Nell'ambito della prevenzione sociale sviluppata nelle città italiane si osserva quindi una progressiva estensione a categorie di persone sempre più numerose, ma considerate come entità collettive.

Pur tenendolo distinto dall'approccio sociale, giova poi qui fare un breve accenno alle misure di prevenzione 'precoce' o *risk focused*.

La motivazione di tale scelta è duplice: da un lato è generalmente difficile distinguere la prevenzione del rischio da quella sociale e questa difficoltà è ancora più accentuata nel caso italiano; dall'altro, la scarsa diffusione non solo in Italia, ma nell'intera Europa continentale, di tale modalità di intervento non ne consente in questa sede una trattazione come modello di prevenzione autonomo.

Con il termine prevenzione precoce ci si riferisce a interventi attuati nelle prime fasi di vita di un individuo per prevenire l'insorgere di problemi in età adolescenziale/adulta (es. tossicodipendenza, alcolismo, aggressività, disturbi comportamentali, condotte criminali) e favorire le condizioni che possono garantire uno sviluppo equilibrato. La prevenzione precoce si fonda, principalmente, su fattori psicologici. Essa parte dalla constatazione empirica che i bambini con tratti antisociali nei primissimi anni di vita rischiano di presentare maggiori problematiche nell'adolescenza e in età adulta. Questo tipo di prevenzione concentra la sua azione proprio sui bambini, ponendo in essere programmi in grado di incidere nei primi anni di vita e finalizzati a insegnare ai piccoli a controllare gli istinti aggressivi e a utilizzare metodi socialmente adegua-

ti per perseguire i propri scopi (Farrington e Welsh, 2007). I fattori di rischio sono individuati in: giovane età della madre; monoparentalità; povertà; scadente scolarizzazione dei genitori; scarso sostegno dalla rete familiare; problemi di alimentazione durante e dopo la gravidanza; uso e abuso di sostanze (alcol, tabacco, droga); problemi di adattamento (depressione, ansia, aggressività, scarsa competenza genitoriale).

Occorre chiarire che l'approccio italiano si basa generalmente su progetti di prevenzione specifici, che prendono avvio dall'individuazione di un disagio e di un problema determinato e operano con fasce di età di preadolescenti e adolescenti attraverso tre tipi di intervento. Da un lato attraverso progetti di prevenzione primaria (rivolta a tutti i membri della comunità o a una categoria sociale per rimuovere tutte quelle condizioni sociali, culturali ed economiche che possono favorire condizioni di disagio), dall'altro attraverso il ricorso a interventi di prevenzione secondaria (per impedire il passaggio dal disagio alla devianza e da quest'ultima alla delinquenza) e terziaria (per prevenire la recidiva nei giovani autori di reato). Questo orientamento italiano è ragionevolmente determinato sia da una sostanziale assenza di problematiche gravi di disagio e devianza minorile, sia dallo scarso ricorso delle politiche italiane a investimenti di lungo periodo, sia infine dal fatto che in Italia non hanno preso piede visioni della devianza basate su caratteristiche predittive individuali e delle famiglie.

Esistono tuttavia rari casi di applicazione di intervento di prevenzione precoce anche nel contesto italiano.

La sperimentazione più prossima al modello di prevenzione del rischio è quella avviata nel 2007 dalla Provincia autonoma di Trento. Il progetto denominato *Scommettiamo sui giovani* affronta il disagio e la devianza in età adolescenziale e adulta, intervenendo durante la prima infanzia sulle situazioni definite più a rischio dalla letteratura scientifica (giovane età e bassa scolarità materna, monogenitorialità). La ricerca-intervento longitudinale – che ha avuto come obiettivo la promozione del benessere delle famiglie e dei soggetti coinvolti, a breve e a lungo termine – si è sviluppata in due programmi: a) visite domiciliari da parte di un operatore appositamente formato durante e dopo la gravidanza (fino all'ingresso al nido), per fornire alla madre una preparazione che permetta di fare crescere il bambi-

no in modo più armonico e b) formazione degli insegnanti degli asili nido per aiutarli a individuare e gestire i casi in cui i bambini manifestano aggressività fisica e a collaborare con le madri nella cura dei figli (dall'ingresso al nido fino ai 5 anni di età).

Più frequentemente i principali destinatari degli interventi locali di prevenzione precoce sono adolescenti e preadolescenti, mentre è di regola assente la fascia prescolare o della scuola primaria. Si riscontrano, specie nel caso delle esperienze in Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna, delle attenzioni particolari rivolte a categorie sociali ritenute a rischio e oggetto, conseguentemente, di interventi ad hoc. È il caso dei minori stranieri (in particolare i minori stranieri non accompagnati, ma non solo) oggetto negli ultimi anni di numerose progettualità volte a contenerne il disagio e il possibile rischio devianza, così come di minori già inseriti nel circuito penale. Tra le esperienze più frequenti promosse a livello locale vi sono senza dubbio gli interventi di *mentoring* (ad es. il caso del progetto sviluppato dal Nucleo di prossimità della Polizia municipale di Torino), sostegno alla genitorialità, prevenzione dell'abbandono scolastico, prevenzione del bullismo e della violenza tra pari, promozione di un uso consapevole e costruttivo delle nuove tecnologie, accoglienza interculturale, counselling scolastico.

Queste scelte paiono privilegiare l'intervento tempestivo per il contenimento del disagio del singolo individuo e dei familiari al fine anche di evitare il 'rischio stigmatizzazione' che si può inconsapevolmente accentuare con l'individuazione di fattori di rischio predittivi.

#### 4. La prevenzione comunitaria

Malgrado il persistente monopolio dello Stato centrale in materia di sicurezza pubblica, le esperienze di coinvolgimento delle comunità nelle politiche locali di prevenzione della criminalità si stanno moltiplicando in tutta Europa.

Nella sua declinazione pratica il coinvolgimento delle comunità nel controllo della criminalità oscilla tra i due principali approcci preventivi, quello situazionale e quello sociale. L'ambivalenza degli interventi di prevenzione comunitaria è evidente anche negli approcci che, secondo un orientamento condiviso (Graham e Bennet 1995, 71), essa può assumere:

- organizzazione della comunità, basata sulla mobi-

lizzazione dei residenti e sul rafforzamento dei legami collettivi a fini di prevenzione e di ricostruzione del controllo sociale informale;

- difesa della comunità, fondata su strategie che promuovono la sorveglianza dei cittadini sulla propria zona di residenza e una maggiore collaborazione tra cittadini e forze di polizia;
- sviluppo della comunità, che si fonda sul concetto di *empowerment* della dimensione comunitaria, accompagnato dal miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi.

L'accezione di coinvolgimento dei cittadini in chiave difensiva sembra oggi dominare il discorso sulla prevenzione comunitaria nello scenario italiano.

Dal 2009 hanno preso infatti piede anche in Italia progetti di prevenzione comunitaria riconducibili ai programmi anglosassoni di *Neighborhood Watch* (NW), ossia lo 'sguardo del vicino di casa'.

Il NW costituisce senza dubbio la singola strategia di prevenzione comunitaria più diffusa in Nord America e nel Regno Unito. L'ipotesi di partenza è che un quartiere o altri luoghi possono essere resi più sicuri grazie a una sorveglianza diffusa e partecipata del territorio da parte degli abitanti. Obiettivo principale dei programmi di NW è il volontario coinvolgimento dei residenti di una certa zona in attività di prevenzione e controllo dei fenomeni criminali, di norma in stretta collaborazione con le locali forze di polizia. L'esistenza di un programma di NW viene segnalata, con funzione manifestamente di deterrenza, da cartelli o etichette adesive, collocate su porte, finestre, cancelli, raffiguranti un grande occhio, costantemente vigile. I cittadini divengono in questo modo "occhi ed orecchie" (Graham e Bennet 1995, 79) della polizia, segnalando ad essa individui, comportamenti e attività sospette che si verificano all'interno di un quartiere.

Nelle intenzioni delle agenzie di controllo questo insieme di attività dovrebbe produrre una sensibile riduzione della criminalità, in particolare dei reati contro la proprietà. Inoltre la maggiore coesione sociale, il più stretto legame tra cittadini e polizia, la maggiore consapevolezza riguardo ai rischi reali di vittimizzazione dovrebbero creare da una parte rappresentazioni sociali di maggiore sicurezza, dall'altra un miglioramento dell'immagine delle forze dell'ordine e del loro operato.

In Italia, curiosamente, in reazione al fallimento della sperimentazione delle c.d. 'ronde' promosse dal

citato 'pacchetto sicurezza Maroni' nel 2009, si sono avviati programmi di controllo di vicinato che interessano attualmente – secondo una delle principali associazioni promotrici (Associazione controllo del vicinato - ACdV) – almeno 68.000 famiglie ma il numero è verosimilmente molto più alto giacché centinaia di amministrazioni comunali hanno sottoscritto autonome convenzioni volte a incentivare programmi di sicurezza c.d. partecipata e organizzare gruppi di controllo del vicinato o di comunità.

Va tuttavia segnalato che in Italia, già dalla seconda metà degli anni Novanta, numerose amministrazioni locali avevano avviato sperimentazioni di sorveglianza passiva, per mezzo di convenzioni con associazioni di volontariato composte ad esempio anche da anziani o da cittadini stranieri.

Tra le esperienze più note quella dei City Angels, attivi a Milano dal 1995 e ben presto distintisi dai *Guardian Angels* americani per una marcata attività solidaristica (Furlan 1997), o per dimensione dei volontari attivi – oltre duecento presenti sul territorio ogni giorno – la significativa azione degli Assistenti Civici, avviata dal Comune di Bologna nel 2001.

In questo caso le esperienze italiane si rifanno al modello dei programmi di *Neighborhood Wardens* (letteralmente, 'i custodi dei quartieri'), sviluppatasi specialmente nel Regno Unito.

I *Neighbourhood Wardens* sono costituiti da associazioni di volontariato al servizio dell'intera città e – qui sta una cruciale differenza con il controllo di vicinato – non solo del proprio quartiere. I volontari, sempre in stretto coordinamento con la locale polizia, garantiscono una presenza visibile in aree residenziali e pubbliche. La funzione in senso più ampio è quella di migliorare la qualità della vita delle città e contribuire alla riqualificazione degli spazi pubblici.

La loro presenza sul territorio, identificabile grazie a una pettorina di riconoscimento, è finalizzata dichiaratamente a prevenire, con funzione deterrente, la commissione di reati di strada e di comportamenti antisociali, a promuovere l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente.

Ogni volontario ha un numero di compiti che variano a seconda delle necessità e delle convenzioni fissate dalle partnership locali di sicurezza, ad esempio:

- favorire il collegamento tra i cittadini, la polizia municipale e gli altri servizi locali;

- contribuire allo sviluppo del senso civico e al rispetto delle regole comunemente condivise dalla comunità locale;
- sostenere gruppi vulnerabili come anziani, disabili e vittime di crimini.

Rientrano invece nei modelli di sviluppo di comunità le pratiche municipali volte a incentivare interventi di mediazione culturale e sociale, mirati a modificare, da un lato, la rappresentazione e le pratiche di stigmatizzazione e di definizione sociale dei soggetti o dei fenomeni normalmente percepiti come produttori di insicurezza o come veri e propri problemi sociali; e, dall'altro, a rispondere alla crescente domanda di intervento dei cittadini. È il caso delle esperienze di inclusione di minoranze etniche nei processi partecipativi, intesi come fattori di empowerment per i singoli e i gruppi; ma anche della promozione di forme associative ad esempio dei residenti o dei proprietari di case per farsi carico in modo più efficace dei problemi della sicurezza urbana; o la promozione della partecipazione della popolazione a incontri con i rappresentanti delle forze di polizia per favorire la comunicazione e la collaborazione (Moro 2009, 189)

Sono riconducibili infine ai modelli di organizzazione della comunità gli interventi di animazione, rivitalizzazione e gestione degli spazi pubblici con il coinvolgimento di gruppi di cittadini o di associazioni di volontariato. Si tratta sovente della 'presa in carico' di luoghi come piazze o parchi pubblici, attraverso la promozione di assemblee e incontri sistematici con i cittadini, iniziative culturali e sportive, manutenzione degli spazi, animazione sociale.

## 5. La prevenzione ambientale

In conclusione di questa esemplificativa, ma non esaustiva, rassegna delle strategie di sicurezza urbana sviluppate dalle città italiane, merita un accenno specifico l'approccio c.d. ambientale alla prevenzione della criminalità e del disordine urbano.

Secondo questo approccio, sperimentato per la prima volta negli Stati Uniti a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, la pianificazione urbanistica e la progettazione urbana possono contribuire a rendere le città più sicure.

Noto con l'acronimo di CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*), tale approccio ha subito un'ampia revisione con la sperimentazione *Safe*

*City* avviata dalla città canadese di Toronto che ha portato a unire i principi base del CPTED a una riflessione più ampia sulle funzioni della città e sul modo con cui i cittadini utilizzano gli spazi e i servizi.

L'approccio ambientale alla prevenzione della criminalità può essere ricondotto alla dimensione situazionale qualora si privilegino gli aspetti difensivi della pianificazione urbanistica, del disegno urbano e della gestione degli spazi orientati ad agire su tutti gli elementi presenti in un determinato contesto che possono in qualche modo influire sulle opportunità di mettere in atto un comportamento criminale. È piuttosto enfatizzata la dimensione sociale qualora l'attenzione allo spazio pubblico sia finalizzata al recupero della vita di comunità.

Il dibattito teorico sulla prevenzione della criminalità attraverso l'urbanistica è stato a lungo ignorato in Italia, così come la sua piena declinazione nelle politiche pubbliche.

Un indiscusso contributo alla sua diffusione, non solo nell'accademia italiana, è stato dato dall'architetta Clara Cardia, allieva di Oscar Newman, che nel 1998 ha fondato presso il Politecnico di Milano il Laboratorio Qualità urbana e sicurezza (LabQUS). La linea di ricerca del LabQUS ha assunto un orizzonte più ampio del tradizionale CPTED, con un orientamento di carattere più specificamente urbanistico, rivolto all'insieme dello spazio urbano, ai suoi usi, tempi e ritmi, alla sua vitalità e alla distribuzione di funzioni.

L'opportunità di applicare concretamente questo approccio viene data nel 2000 dall'avvio della collaborazione del LabQUS con la Regione Emilia-Romagna per la realizzazione di tredici 'progetti-pilota' (Bottigelli e Cardia 2003, 97). Si tratta in particolare di progetti che hanno per obiettivo specifico la sicurezza urbana, ma all'interno di un programma complessivo di riqualificazione di aree della città, con un procedimento amministrativo basato su articolate intese con le amministrazioni comunali proponenti.

Partendo dall'analisi dell'impatto, positivo o negativo, che le scelte urbanistiche possono generare sulla sicurezza, vengono sostenuti interventi di riqualificazione nelle città proponendo nel contempo una serie di criteri empirici per la pianificazione, la progettazione e la gestione degli spazi urbani, con particolare riguardo agli interventi di trasformazione e riqualificazione (Nobili 2014, 44). Per rendere più forti e condivisi tali criteri, viene suggerita una

procedura di attuazione per l'ente locale che parta dall'individuazione di un gruppo di lavoro multidisciplinare per la sicurezza in grado di garantire l'analisi delle azioni da intraprendere, il controllo delle diverse fasi di progettazione e la valutazione dei risultati.

Tuttavia, quella dei tredici progetti pilota in Emilia-Romagna rimane ad oggi un'esperienza sostanzialmente unica in Italia di accurata applicazione dell'approccio di prevenzione ambientale ai problemi di sicurezza urbana.

A partire dalla ricca esperienza sviluppata dalla città di Torino nei piani di recupero urbano già dalla fine degli anni Novanta (Forni 2006, 89), la Regione Piemonte ha avviato nel 2007 un innovativo processo di riforma della legislazione urbanistica, estendendone il campo di applicazione anche all'ambito della sicurezza urbana, che non ha poi trovato una sua auspicata conclusione per il sopraggiungere del termine della legislatura. In quegli anni la Regione Piemonte ha comunque sostenuto interventi di riqualificazione ispirati ad alcuni dei più noti principi del CPTED: la sorveglianza spontanea, il senso di appartenenza ai luoghi, la presenza continua negli spazi.

Interventi di prevenzione sull'ambiente fisico a piccola scala continuano poi a costituire una delle linee fondamentali delle strategie di sicurezza urbana della Regione Emilia-Romagna, e un simile approccio è stato condiviso dal 2016 anche dalla Regione Toscana.

Dal punto di vista più strettamente normativo, la collaborazione tra LabQUS, Regione Emilia-Romagna e Forum Italiano per la sicurezza urbana è stata inoltre fondamentale per apportare il punto di vista dei Paesi mediterranei alla definizione del Rapporto tecnico TC 14383-2 *Prevenzione della criminalità attraverso la progettazione urbana*, approvato dal Comitato europeo di standardizzazione. Si tratta di un documento che analizza il legame tra sicurezza e ambiente urbano e offre indicazioni volte a favorire la prevenzione ambientale della criminalità. Tale documento, adottato nel 2007 dal CEN e recepito in Italia quale norma UNI nel 2010, ha lo status di 'Technical Report', pertanto è da intendere come supporto per buone pratiche e non quale standard dalla portata vincolante. Il Rapporto tecnico fornisce comunque un'utile struttura di riferimento per affrontare il tema della prevenzione della criminalità nei progetti urbani e definisce un metodo di lavoro per introdurre criteri di sicurezza

za nella riqualificazione di aree esistenti, nella redazione di nuovi progetti e nella complessiva valutazione degli interventi.

Sostanzialmente dimenticato per una decina di anni, il Rapporto tecnico è stato a ragion veduta richiamato nelle *Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata* approvate nel 2018 in Conferenza unificata da Governo, Regioni e Province autonome, Anci e Upi, al fine di coordinare lo svolgimento di attività di interesse comune, così come fissato nell'art. 2 del decreto-legge n. 14/2017 (Nobili 2019, 80).

Con la legge di conversione 18 aprile 2017, n. 48 è stato opportunamente introdotto all'art. 1 del decreto-legge n. 14/2017 il comma 2-bis, secondo cui "Concorrono alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia finanziati con il fondo di cui all'art. 1, comma 140, della l. 11 dicembre 2016, n. 232". Si tratta del c.d. 'Fondo periferie' reso operativo con un bando approvato nel giugno 2016 cui hanno potuto partecipare comuni e città metropolitane presentando progetti per riqualificare aree periferiche degradate. Solo i primi ventiquattro progetti hanno tuttavia potuto contare prontamente su un finanziamento di 500 milioni di euro, i restanti novantasei, che richiedevano risorse per un totale di 1,6 miliardi di euro, dovevano in origine essere finanziati nella seconda metà del 2017. Sorprendentemente l'avvio della XVIII Legislatura ha determinato il congelamento di questa seconda tranches di finanziamenti, destinando inoltre le risorse a un apposito fondo da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni, ma senza più la specifica destinazione alle aree più marginali. Una decisione incomprensibile non solo perché l'ultima campagna elettorale è stata ampiamente giocata attorno al tema del 'disagio delle periferie', ma ancor di più in ragione delle incoraggianti prospettive offerte dall'approccio ambientale alla prevenzione della criminalità.

## 6. Limiti e potenzialità delle nuove strategie di sicurezza urbana

In prima battuta, va premesso che la penuria di adeguati sistemi di valutazione che accompagnano i programmi di prevenzione rappresenta da sempre uno degli elementi di maggiore debolezza delle politiche

di sicurezza urbana, in particolare in Italia. L'assenza di valutazione o la sua scarsa qualità non permette infatti di conoscere quali interventi 'funzionano', da quali fattori è condizionato il loro successo o il loro fallimento e, di conseguenza, l'eventuale trasferibilità in altri contesti.

Nel nostro Paese il ritardo nel campo della ricerca valutativa sui programmi di prevenzione è particolarmente accentuato. Va rilevato innanzitutto che le competenze e la cultura della valutazione degli interventi sociali hanno un ruolo ancora marginale nel panorama italiano delle professioni della sicurezza. A questo ritardo culturale si affianca uno scarso interesse e un atteggiamento ambivalente della committenza nei confronti delle ricerche valutative: da una parte vengono chieste risposte certe, incontestabili e rapide che confermino e legittimino le scelte politiche e strategiche fatte e possibilmente ne consentano la trasferibilità in maniera indefinita, dall'altra viene semplicemente rifiutata l'ipotesi di fallimento delle misure proposte, quasi che la devianza non fosse una parte costitutiva dell'organizzazione sociale, bensì un errore eliminabile. Al contrario, e non di rado, è proprio dagli insuccessi di una misura di prevenzione che si traggono i migliori insegnamenti.

Ne è una riprova l'assenza di studi di valutazione rigorosi rispetto alle misure di prevenzione cui più frequentemente si fa ricorso in Italia: la videosorveglianza e le ordinanze sindacali in materia di sicurezza. Nel caso dei provvedimenti amministrativi c'è tuttavia da supporre che i risultati siano alquanto modesti se la loro adozione viene frequentemente reiterata dalle amministrazioni proponenti.

La ricerca valutativa dei programmi di prevenzione appare oltremodo impegnativa nel nostro Paese anche per i problemi legati alla natura e ai limiti delle fonti disponibili. Nel contesto italiano, i problemi specifici rispetto ai dati sulla criminalità registrata sono riferiti alla vera e propria impossibilità di disporre ancora oggi di informazioni sufficientemente disaggregate. Non sono di conseguenza praticabili analisi e valutazioni comparative approfondite dell'andamento della criminalità in ambiti territoriali ristretti come quartieri o singole strade.

I limiti appena ricordati renderebbero indispensabile, nelle procedure di valutazione dei programmi di prevenzione della criminalità, il ricorso alle indagini di vittimizzazione. Tuttavia, l'uso di tali inchieste rimane

assolutamente residuale in ragione della complessità metodologica e degli elevati costi di realizzazione.

Tenuto conto di questa doverosa premessa, occorre osservare che, per quanto attiene alla prevenzione situazionale, le misure attuate nelle città italiane si caratterizzano spesso per un eccesso di specializzazione e la mancanza di un disegno complessivo che proponga rimedi strutturali alla criminalità. La strategia situazionale rischia così di divenire un sistema di controllo meramente 'difensivo' che non sostituisce il modello penale tradizionale ma si affianca ad esso. Anzi, come nel caso delle ordinanze sindacali o del daspo urbano, si rischia di aggiungere ulteriori misure afflittive nei confronti di categorie di soggetti in condizioni di marginalità sociale, senza offrire le medesime garanzie proprie del sistema penale.

Le ordinanze possono piuttosto essere utili a sperimentare soluzioni ma una volta individuate regole potenzialmente idonee a tutti i comuni, piuttosto che pensare a una diffusione a macchia d'olio di ordinanze-fotocopia, è più utile individuare quegli aspetti che meritano di essere trattati con altri strumenti (a partire dalla legge), concentrando appunto l'ordinanza sulla sua intrinseca e specifica vocazione a modulare regole e interventi in base alla concretezza delle situazioni specifiche.

In ogni caso, l'approccio situazionale sembra favorire più una prevenzione dei crimini che della criminalità, per di più eventualmente efficace in determinate circostanze solo nei confronti di furti e vandalismi, inutile nel caso di violenze che prescindono da motivazioni opportunistiche, come ad esempio quelle di odio o domestiche.

Per quanto riguarda le misure di prevenzione situazionale tecnologica, occorre inoltre porre attenzione agli opportuni equilibri tra esigenze di sicurezza e diritti alla privacy che devono necessariamente essere temperati.

La vita sociale di una città moderna non è infatti compatibile con una concezione di prevenzione che trasforma il territorio urbano in fortezza ove la sorveglianza, in qualsiasi forma sia esercitata, può condizionare o alterare l'esercizio delle libertà individuali negli spazi pubblici dove viene effettuata. Peraltro, una sorveglianza attuata in maniera troppo incisiva non crea affatto una percezione collettiva di maggiore sicurezza, anzi contribuisce a diffondere un clima di allarme e di tensione nelle comunità.

Riserve vanno osservate anche rispetto ad alcune forme di prevenzione comunitaria. In particolare, i programmi di controllo di vicinato si fondano su una visione obsoleta, irrealistica dei rapporti sociali esistenti in una città. L'idea di voler ricostruire delle relazioni da 'abitanti del villaggio' in una metropoli moderna è non solo ingenua ma anche pericolosa. Si rischia infatti di approfondire il divario tra zone sicure e zone problematiche: gli abitanti dei quartieri marginali, spesso etnicamente e socialmente disomogenei, rimangono ai margini di queste strategie di prevenzione in quanto non sono dotati di una capacità di mobilitazione e delle risorse culturali e materiali necessarie per organizzarsi in maniera durevole. Infine, è molto improbabile che un progetto di mobilitazione comunitaria si mantenga in vita per lungo tempo con il sostegno dei soli partecipanti. Si rende necessaria, quindi, oltre a un'attività di impulso, una sistematica attività di supporto da parte delle amministrazioni locali.

In definitiva le esperienze di mobilitazione comunitaria di tipo difensivo hanno dimostrato un qualche successo nella prevenzione delle condotte trasgressive di minore conto, spesso neppure criminali. Generalmente l'efficacia di queste strategie è maggiore nel ridurre i sentimenti di allarme sociale. Si crea così un effetto curioso: la comunità ha una percezione soggettiva di maggiore sicurezza, anche se oggettivamente è probabile che la criminalità non si sia ridotta.

Per quanto attiene invece alle misure di prevenzione sociale, l'eccesso di genericità è il limite più frequentemente riscontrato in alcuni interventi locali. Molti sono i progetti con obiettivi vaghi e imprecisi o solo formalmente connessi con finalità preventive, specialmente nelle città di minori dimensioni. Si corre il rischio di scambiare per strategie di prevenzione delle semplici attività di animazione socio-culturale. In questo modo tutto e niente può divenire prevenzione della criminalità.

Le azioni sociali di prevenzione aggrediscono spesso un disagio troppo ampio, non sono mirate e questo ne pregiudica l'appoggio da parte dei cittadini. Infatti non è agevole dimostrare che dei generali programmi di intervento sociale o assistenziale abbiano una reale ricaduta in termini di prevenzione della criminalità. Creare centri di formazione professionale per i giovani più svantaggiati, organizzare attività ricreative o sportive può servire ad allontanarli dalla strada, ma

agli occhi di una comunità tali misure non appaiono immediatamente utili a garantire maggiore sicurezza.

L'indimostrabilità della funzione preventiva delle azioni sociali rischia così di delegittimarle. È probabile che queste strategie esercitino un'effettiva influenza sull'andamento della criminalità, tuttavia non riescono a ridurre la paura collettiva.

Si sottolinea quindi la necessità di programmi di prevenzione sociale più specifici, con destinatari ben individuati e una leadership certa. In questo senso può essere di grande utilità la predisposizione di osservatori locali in grado di valutare in modo competente, completo e sistematico le iniziative di prevenzione intraprese.

I fenomeni di criminalità e degrado così come i fenomeni di insicurezza urbana hanno una natura complessa e composita e richiedono inevitabilmente, per loro natura, delle risposte articolate, che mobilitano diverse istituzioni, diversi strumenti giuridici, diversi tipi di politiche pubbliche.

Lo sbilanciamento da parte delle amministrazioni locali, in particolare nell'ultimo decennio, a favore di misure di prevenzione situazionale e comunitaria di tipo difensivo, combinate con esigue dosi di prevenzione sociale a scopo meramente decorativo rischia di mettere in discussione l'impianto complessivo della nuova prevenzione.

Occorre allora sviluppare interventi di 'prevenzione integrata', intesa come combinazione di interventi volti a incidere sulle motivazioni degli autori e sulle condizioni strutturali che possono essere all'origine dei comportamenti devianti o criminali, sen-

za trascurarne i sintomi che si manifestano negli spazi pubblici.

Le politiche di sicurezza urbana devono favorire l'integrazione dei diversi strumenti preventivi, a seconda dei differenti problemi da affrontare: misure di prevenzione situazionale (illuminazione, videosorveglianza, manutenzione dello spazio e del verde pubblico, controllo del territorio da parte della polizia locale ecc.); misure di prevenzione comunitaria (animazione dello spazio pubblico, responsabilizzazione delle attività commerciali che affacciano quegli stessi spazi, cittadinanza attiva ecc.); interventi di prevenzione sociale e mediazione, soprattutto verso forme di conflitto alimentate da minori; interventi di riduzione del danno in materia di prostituzione o tossicodipendenza.

Quel che conta per garantire efficacia alle strategie di prevenzione è infatti il mix tra i diversi interventi, la concomitanza nella loro programmazione, una tempistica di realizzazione funzionale ad attenuare gradualmente le problematicità di sicurezza. Un processo certo facile da affermare, ma difficilissimo da realizzare. È evidente che un lavoro pluridisciplinare di questo genere richiede una particolare organizzazione. Si tratta dunque di mettere in campo a livello locale degli strumenti a sostegno di un approccio di prevenzione integrata e *multiagency*, dal momento che il lavoro pluridisciplinare non è in sé né naturale, né garantito. La vera sfida delle città nella promozione di coerenti politiche di sicurezza urbana starà dunque nella capacità di dare vita a un processo stabile in grado di coinvolgere tutti gli attori della prevenzione in maniera consapevole, secondo una prospettiva realmente integrata e pluridisciplinare.

---

## Bibliografia

- Baratta A. (1993), I nuovi orizzonti della prevenzione, *Sicurezza e territorio*, n.2, pp.9-14
- Barbagli M. (1999), L'insicurezza nelle città italiane, in Barbagli M. (a cura di), *Egregio signor sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, il Mulino, pp.9-55
- Berkmoes H., Bourdoux G.L. (1986), La prévention de la criminalité. Introduction, *Revue de droit pénal et de criminologie*, n.8/9/19, pp.733-782
- Bottigelli C., Cardia C. (2003), I "progetti pilota": l'attuazione, *Quaderni di Città sicure*, n.27, pp.97-135
- Calaresu M. (2017), *Security Pacts: The Italian Experience*, The Hague, Eleven International Publishing
- Chan J.B.L. (2003), Police and new technologies, in Newburn T. (eds.), *Handbook of Policing*, Devon, Willan publishing, pp.655-679
- Cittalia-Fondazione Anci Ricerche (2012), *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Roma, Cittalia-Fondazione Anci Ricerche <<https://bit.ly/2Fmk5iV>>
- Clarke R.V.G. (1997), *Situational Crime Prevention, Successful Case Studies*, 2<sup>nd</sup> ed., Guilderland, New York, Harrow and Heston
- Clarke R.V.G. (1983), Situational Crime Prevention. Its Theoretical Basis and Pratical Scope, *Crime and Justice. An Annual Review of Research*, n.4, pp.225-256
- Cohen L., Felson M. (1979), Social Change and Crime Rate Trends. A Routine Activity Approach, *American Sociological Review*, 44, n.4, pp.588-608
- Crawford A. (1997), *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Clarendon Press
- Di Nicola A., Bressan S. (2014), Sicurezza urbana predittiva: eSecurity e le nuove prospettive per la prevenzione della criminalità nelle città, *Sentieri Urbani*, V, n.13, pp.61-67
- Farrell G. (2013), Five tests for a theory of the crime drop, *Crime Science*, n.2, pp.1-8
- Farrington D.P., Welsh B.C. (2007), *Saving children from a life of crime. Early Risk Factors and Effective Interventions*, New York, Oxford University press
- Ferraris V., Sorrentino M. (2013), Indagine sui sistemi di videosorveglianza in Piemonte, in Regione Piemonte, *Terzo Rapporto sulla sicurezza integrata nella Regione Piemonte 2012/2013*, Torino, Regione Piemonte, pp.46-75
- Forni E. (2006), Le politiche urbane della sicurezza alla luce delle strategie di prevenzione situazionale e di pianificazione urbanistica, progettazione e gestione del territorio. L'esempio di Torino, *Studi sulla questione criminale*, n.2, pp.87-102
- Furlan M. (1997), *Angeli di strada. City Angels messaggeri di speranza nell'inferno metropolitano: con le loro tecniche d'intervento e le testimonianze delle personalità che li hanno conosciuti*, Roma, Edizioni Paoline
- Garland D. (1996), The limits of the sovereign state. Strategies of Crime Control in Contemporary Society, *The British Journal of Criminology*, n.4, pp.445-471
- Giovanetti M. (2012), Le ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana, in Giovanetti M. (a cura di) *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Roma, Cittalia-Fondazione Anci Ricerche, pp.25-59
- Goldstein H. (1990), *Problem-Oriented Policing*, 1<sup>st</sup> ed., New York, McGraw Hill
- Goldstein H. (1979), Improving Policing: A Problem-Oriented Approach, *Crime & Delinquency*, 25, n.2, pp.236-258
- Graham J., Bennet T. (1995), *Crime prevention strategies in Europe and North America*, Helsinki, Criminal Justice Press
- Moro G. (2009), La cittadinanza attiva e le politiche locali della sicurezza, in *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia-Fondazione Anci ricerche, pp.181-208
- Mosconi G., Toller A. (1998), Criminalità, pena e opinione pubblica. La ricerca in Europa, *Dei Delitti e delle Pene*, n.1, pp.149-211
- Nobili G.G. (2019), Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni, in Nobili G.G., Giupponi T.F., Ricifari E., Gallo N. (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, Franco Angeli, pp.61-84
- Nobili G.G. (2014), Urbanistica e sicurezza. Cronaca di un'esperienza, *Sentieri Urbani*, V, n.13, pp.42-45
- Nobili G.G. (2005), La videosorveglianza e l'esperienza emiliano-romagnola, *Quaderni di Città sicure*, n.31, pp.183-211
- Pajno A., Antonelli V. (2010), La sicurezza urbana tra editti e ronde, in Pajno A. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, pp.169-221
- Pavarini M. (1994), Bisogni di sicurezza e questione criminale, *Rassegna Italiana di Criminologia*, n.4, pp.435-462
-

- Pease K. (1997), Crime Prevention, in Maguire M., Morgan R., Reiner R. (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Oxford University Press, 2<sup>nd</sup> ed., pp.963-996
- Regione Piemonte (2013), *Manuale per la progettazione di politiche e interventi sulla sicurezza integrata*, Torino, Regione Piemonte
- Robert P. (ed.) (1991), *Les politiques de prévention de la délinquance a l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris, L'Harmattan
- Ruga Riva C. (2008), Il lavavetri, la donna col burqa e il sindaco. Prove atecniche di "diritto penale municipale", *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, pp.133-148
- Sampson R.J., Raudenbush S.W. (1999), Systematic Social Observation of Public Spaces. A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods, *American Journal of Sociology*, 105, n.3, pp.603-651
- Savona E.U., Caneppele S. (a cura di) (2004), *I sistemi di videosorveglianza*, Trento, Provincia autonoma di Trento
- Selmini R. (2020), *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma, Carocci
- Selmini R. (2019), Sicurezza urbana ed espansione della punitività. Una prospettiva comparata, in Nobili G.G., Giupponi T.F., Ricifari E., Gallo N. (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, Franco Angeli, pp.101-117
- Selmini R. (2000), Le misure di prevenzione adottate nelle città italiane, *Quaderni di Città sicure*, 20b, pp.53-77
- Skogan W.G. (1990), *Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Cities*, Berkeley CA, University of California Press
- 

## Gian Guido Nobili

gianguido.nobili@regione.emilia-romagna.it

Responsabile dell'Area Sicurezza urbana e legalità della Regione Emilia-Romagna. Dal 2013 ha assunto il ruolo di coordinatore tecnico del Forum italiano per la sicurezza urbana e presiede inoltre il Gruppo tecnico interregionale delle politiche per la sicurezza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Docente di Teorie e tecniche della prevenzione della criminalità negli atenei di Padova, Modena-Reggio Emilia, Pisa, Pesaro-Urbino e Ciudad de Panamá (UDELAS). Tra le pubblicazioni più recenti si segnala: *La sicurezza delle città*, Milano, F. Angeli, 2019 (a cura di, con T.F. Giupponi e N. Gallo).

# La valutazione di impatto delle nuove politiche di sicurezza urbana

## Lezioni e limiti dal caso italiano

**Marco Calaresu**

Università degli Studi di Sassari

**Moris Triventi**

Università degli Studi di Trento

Esiste un sostanziale consenso nella comunità scientifica sulla necessità di stabilire se e in quale misura le nuove politiche di sicurezza urbana siano efficaci nel raggiungere i loro obiettivi, in particolare nel ridurre il crimine. Al fine di ricavare alcune lezioni dalla valutazione di queste nuove politiche e comprenderne i limiti, il presente studio illustra e discute i risultati di una ricerca quantitativa basata su un approccio quasi-sperimentale, con l'obiettivo di fornire una stima dell'effetto causale su varie tipologie di reati di una politica di sicurezza urbana basata sui cosiddetti 'patti per la sicurezza', sviluppata in Italia a partire dal 2007.

*There is substantial agreement in the scientific community on the need to establish whether and to what extent new urban security policies are effective in reaching their goals, especially in reducing crime rates. In order to draw lessons from the evaluation of these new policies and understand the limitations, the present study illustrates and discusses the results of quantitative research that was based on a quasi-experimental design, to provide an estimate of the causal effect of urban security policy on various types of crime, based on the so-called security pacts, developed in Italy since 2007.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-10

### Citazione

Calaresu M., Triventi M. (2020), La valutazione di impatto delle nuove politiche di sicurezza urbana. Lezioni e limiti dal caso italiano, *Sinapsi*, X, n.2, pp.138-150

### Parole chiave

Sicurezza urbana  
Criminalità  
Valutazione delle politiche

### Key words

Urban security  
Crime  
Policy evaluation

## 1. Introduzione

Dagli anni Settanta del secolo scorso in avanti, nel mercato politico delle cosiddette "archo-democrazie" (Schmitter 2009, 23), la sicurezza è diventata una "ossessione" (Curbet 2008) che i cittadini, dal lato della domanda politica, hanno scaricato sui propri rappresentanti politici (Hughes e Edwards 2002). Sul versante dell'offerta di politiche pubbliche, è stata creata una molteplicità di piattaforme per cercare di soddisfare tali richieste (Crawford 2002). Negli ultimi quindici anni, in particolare, molti Paesi europei, inclusa l'Italia, hanno assistito a un'espansione del-

le loro politiche di prevenzione del crimine e di contrasto alla criminalità (Edwards e Hughes 2005; Pizzimenti e Vannucci 2005; Kattler e Ettensperger 2020) – con particolare riferimento alla dimensione fisica e sociale della città (Selmini 2005; Bauman 2005; Pavarini 2006; Tebaldi 2016; Kübler e de Maillard 2020) – che di seguito chiameremo *nuove politiche di sicurezza urbana*.

In primo luogo, al di là dell'obiettivo tradizionale di prevenire la commissione di reati, queste nuove politiche hanno avuto la tendenza a includere obiettivi di pertinenza di altri sistemi istituzionali e/o di altri sot-

to-sistemi di policy (Rodger 2008; Pajno 2010; Tebaldi 2017), tra i quali possiamo citare, non esaustivamente, la protezione contro gli attacchi terroristici e la riduzione della paura e dell'insicurezza, il miglioramento della qualità della vita, la riqualificazione delle periferie e dei centri storici, la disciplina e l'organizzazione del mercato, la disuguaglianza e i problemi di integrazione sociale, le inciviltà e, in ultimo, in ordine di tempo, i fenomeni migratori (Tham 2001; Boutellier 2004; Simon 2007; Cornelli 2008; Peršak 2018; Selmini 2020).

In secondo luogo, le nuove politiche di sicurezza urbana si sono caratterizzate per le innovative modalità di decisione e implementazione utilizzate dai policy-maker, tra cui spiccano, la governance nodale, la partnership e il coordinamento multi-agenzia (Virta 2002; Shearing and Wood 2003; Shearing 2005; Terpstra 2008; Edwards e Hughes 2012), l'integrazione tematica e istituzionale (Bobbio 2000; Bifulco e de Leonardis 2006; Nobili *et al.* 2019) e l'uso di contratti, protocolli e patti di sicurezza (Gaudin 1999; Lascoumes e Le Galès 2004; Bobbio 2006). In particolare, la "diffusione delle pratiche contrattuali" può essere considerata come "uno dei processi più significativi di cambiamento politico-amministrativo" degli ultimi decenni (Bobbio 2000, 112).

Attraverso le pratiche contrattuali, i governi hanno delegato parte delle loro responsabilità alle autorità locali (Edwards, Devroe e Ponsaers 2017; Calaresu e Triventi 2019), alle comunità e finanche ai singoli individui (Garland 1996; 2002). Come ricordato da autorevoli studiosi, si può considerare il "governare per contratto" (Cassese 2009), anche in materia di sicurezza, come una risposta alla necessità di riconfigurare i rapporti – e appunto, le responsabilità – tra il livello di governo *centrale* e quello *periferico* all'interno degli Stati

sovrani (Crawford 1999; Cooper e Cooper 2002; Johnston e Shearing 2003). Garland, tra gli altri, ci aiuta a chiarire che questo processo non si è configurato come una semplice "delega di compiti e responsabilità", ma come una molto più complessa "nuova forma di governo a distanza" e in definitiva, come un "nuovo modo di esercitare il potere" (1996, 454)<sup>1</sup>.

Considerate le suddette caratteristiche, le nuove politiche di sicurezza urbana hanno attirato grande attenzione da parte degli scienziati politici e dei criminologi (Calaresu 2017) ed esiste ormai un sostanziale consenso, nella comunità scientifica italiana e internazionale (Hughes, McLaughlin e Muncie 2001; Lippi 2007; La Spina e Espa 2011), sulla necessità di stabilire "ciò che funziona, ciò che non funziona, [e] ciò che è promettente" (Sherman *et al.* 1997, 1), a proposito dell'*impatto*<sup>2</sup> di queste politiche (Cook e Ludwig 2006).

Una serie di studi di valutazione sui *policy outputs*<sup>3</sup> ha tentato di esaminare la cosiddetta dimensione *formale* delle pratiche contrattuali in materia di sicurezza, concentrandosi sulla loro diffusione, distribuzione e sui loro contenuti (Crawford e Evans 2012). Al contrario, sebbene la loro importanza sia sempre più riconosciuta (Welsh 2007), è disponibile un numero molto minore di studi di valutazione sui *policy outcomes* e sui *policy impacts*<sup>4</sup>, che tentino di esaminare la dimensione *sostanziale* di contratti, protocolli e patti, ovvero che siano in grado di valutare la loro effettività ed efficacia (Howlett 2009). A titolo di esempio, dato ormai per scontato che i tassi di criminalità (specialmente quelli legati ai crimini violenti) siano diminuiti nella maggior parte dei Paesi occidentali a un ritmo costante negli ultimi anni (Pinker 2011), resta da chiarire quali effetti possano essere effettivamente collegati a specifiche politiche di sicurezza sviluppate per

1 Traduzione in italiano degli Autori.

2 Utilizziamo qui la definizione di "valutazione d'impatto" proposta da Knill e Tosun (2012, 175), che affermano: "La valutazione d'impatto riguarda la creazione di un nesso causale tra la politica e i suoi effetti, che possono essere o risultati o gli impatti della politica".

3 Come indicato da Anderson (2010, 8-9), "I *policy outputs* sono il risultato diretto del processo decisionale che di solito comporta l'adozione di un certo programma, legge o regolamento. Essi sono definiti dal contenuto di una politica pubblica, come è stabilito nei documenti legali o amministrativi [ad essa correlati], e possono comprendere sia aspetti sostanziali che procedurali".

4 Come affermano Knill e Tosun (2012, 28-29) "I *policy outcomes* sono strettamente correlati alle fasi di attuazione e valutazione della politica, [mentre] gli impatti della politica si concentrano sulla misura in cui una decisione politica e la sua successiva attuazione hanno effettivamente portato ai risultati attesi, indicando che essi sono principalmente analizzati nella fase di valutazione [del ciclo di *policy*]".

prevenire e/o per contrastare particolari categorie di reato in differenti Paesi e anni (Ekblom e Pease 1995). Inoltre, gran parte dell'evidenza empirica sull'impatto delle nuove politiche di sicurezza urbana si basa ancora su programmi di piccola scala a livello scolastico, familiare o comunitario (Cozens, Saville e Hillier 2005; Welsh e Farrington 2009; Braga, Welsh e Schnell 2015), laddove i tentativi di valutare i risultati delle politiche su larga scala sono piuttosto limitati, anche nello *spazio*. Infatti, mentre la maggior parte degli studi sull'impatto di queste politiche sono stati condotti negli Stati Uniti, decisamente meno studi sono disponibili sui Paesi dell'Europa continentale e meridionale, tra cui l'Italia (Calaresu e Selmini 2017).

Al fine di ricavare alcune lezioni e limiti, in termini di implicazioni più generali, sulla valutazione di impatto delle nuove politiche di sicurezza urbana, abbiamo ritenuto che valesse la pena concentrarsi proprio sul caso italiano, per le seguenti ragioni: in primo luogo, perché l'Italia può essere considerata un *most-likely case* (George e Bennet 2005), in quanto il governo italiano ha adottato, nell'anno 2007, la politica dei patti per la sicurezza urbana – un particolare tipo di politica di sicurezza promossa al fine di modificare un precedente modello di governance della sicurezza associato a una serie di *policy outcomes* sub-ottimali. In secondo luogo, la politica dei patti per la sicurezza urbana ha avuto una forte rilevanza quantitativa e simbolica a livello nazionale (Calaresu 2012). Da un punto di vista quantitativo, infatti, la firma dei patti per la sicurezza ha interessato più di 3 mila comuni e circa 12 milioni di persone nel 4° Paese più popoloso tra i 28 Paesi dell'Unione europea (Eurostat 2018). Da un punto di vista simbolico, la questione della sicurezza ha assunto in Italia un'importanza strategica sempre più rilevante nella competizione politica ed elettorale, nella costruzione del consenso e nella legittimazione dei governanti (Battistelli e Lucianetti 2010). In terzo luogo, da un punto di vista metodologico, il modo specifico in cui la politica è stata adottata – in contesti geografici e momenti diversi e con una durata eterogenea – ha rappresentato un'opportunità unica per realizzare un disegno *quasi-sperimentale*, che descriveremo in seguito nei dettagli.

Al fine di valutare l'impatto di una politica pubblica su precisi *outcomes*, sarebbe infatti sempre auspicabile un processo che preveda sin dal disegno della policy l'incorporazione di una strategia per valutarne

gli esiti. Purtroppo, data la scarsa cultura della valutazione (soprattutto di efficacia) delle politiche pubbliche in Italia (Martini e Sisti 2009), questo raramente è possibile. La nostra strategia empirica ci ha consentito di sfruttare le peculiari caratteristiche della policy oggetto d'analisi – anche in assenza di una sua randomizzazione (Angrist e Pischke 2009) – e di fornire una stima credibile dell'effetto causale dei patti per la sicurezza urbana su varie tipologie di reati.

## 2. La politica dei patti per la sicurezza urbana in Italia

La politica dei patti per la sicurezza urbana in Italia prende il via il 20 marzo 2007 (sulla base della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – Legge finanziaria 2007): i prefetti, in ogni provincia d'Italia, vengono autorizzati a sottoscrivere accordi con comuni, province e regioni per l'avvio di 'programmi speciali' sulla sicurezza urbana, come i 'piani coordinati di controllo del territorio'. Nello stesso anno il Ministro dell'Interno Giuliano Amato e il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) Leonardo Domenici, a seguito di quanto previsto dalla suddetta legge, sottoscrivono un accordo di indirizzo con i sindaci delle città metropolitane per avviare specifici accordi denominati 'patti per la sicurezza urbana'. Successivamente, nell'anno 2008, l'applicazione dei 'piani coordinati di controllo del territorio' viene estesa anche ai comuni di piccole e medie dimensioni (decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 e la relativa legge di conversione del 24 luglio 2008 n. 125).

I patti perseguono l'obiettivo principale della collaborazione tra le amministrazioni centrali (Stato) e locali (comuni, province, regioni), attraverso lo sviluppo di un 'sistema di sicurezza integrato' (Ministero dell'Interno 2007; 2008a), volto ad aumentare la sicurezza nelle città e a diminuire la percezione di insicurezza dei cittadini. In particolare, alle amministrazioni locali viene riconosciuta la capacità di acquisire maggiori 'poteri esclusivi' a livello locale, nonché una maggiore 'responsabilità condivisa' nei confronti del governo nazionale, con particolare riguardo ai 'reati predatori' e ai reati considerati 'minori'.

In linea di principio, i patti per la sicurezza hanno fornito quindi alle amministrazioni locali maggiori poteri decisionali nel campo della sicurezza urbana e della prevenzione della criminalità (Calaresu 2013). Nel tentativo di avviare nuove forme di cooperazio-

ne tra il governo centrale e gli enti locali, i patti forniscono una duplice funzione aggiuntiva: da un lato, essi vincolano i prefetti a promuovere un più intenso scambio di informazioni e una più intensa cooperazione tecnologica con i comuni, le province e le regioni, attraverso l'istituzione di sistemi di sicurezza integrati locali e territoriali e la creazione di sistemi di informazione e comunicazione condivisi; d'altra parte, i patti ridistribuiscono le responsabilità relative alle attività locali e situazionali, consentendo alle forze di polizia locali (Polizia municipale e locale) di cooperare nel campo della prevenzione e della repressione della criminalità con le forze dell'ordine di livello nazionale (con particolare riferimento a Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza), anche attraverso attività di formazione congiunta.

Guardando alle configurazioni istituzionali dei patti per la sicurezza firmati nel triennio 2007-2009, ricerche precedenti (Tebaldi e Calaresu 2015) hanno rilevato che la prefettura è l'unico attore sempre coinvolto, con la sua partecipazione alla firma di volta in volta con i comuni, le province e le regioni (o una combinazione di tali attori). I comuni sono i principali attori istituzionali impegnati nella firma dei patti con le prefetture. La sinergia tra il comune e la provincia è la più utilizzata (40%), superiore agli accordi sottoscritti da un singolo comune o da un gruppo di comuni con la prefettura (30%). La configurazione istituzionale completa, che coinvolge gli enti locali a ogni livello di governo (regione, provincia/e, comune/i) è la meno frequente. L'impegno contrattuale varia da uno a tre anni. Quasi il 60% dei patti è stato sottoscritto per una durata totale di due anni, mentre oltre il 20% di essi non specifica esplicitamente una durata massima.

Per quanto riguarda i contenuti, nonostante la grande varietà di misure menzionate nel triennio dalla contrattazione pattizia, è possibile richiamare i progetti, le linee d'azione e gli impegni reciproci più frequentemente assunti, come: la creazione di nuove forme di sorveglianza e il rafforzamento di quelle già esistenti, come ad esempio i sistemi di videosorveglianza nelle città (con particolare riferimento ai programmi di videosorveglianza nelle periferie e nei centri storici) e l'illuminazione stradale (con particolare riferimento alle fermate dei servizi di trasporto pubblico); l'adozione di servizi di polizia di quartiere e il rafforzamento della polizia di quartiere attraverso, tra l'altro, il progetto del 'vigile di quartiere'

(un funzionario della polizia municipale locale che opera nelle strade esclusivamente a piedi o in bicicletta, ad esempio, con funzioni di monitoraggio dei luoghi pubblici e dei locali notturni, di raccolta diretta delle richieste dei cittadini e di lotta al commercio abusivo e ambulante e alla contraffazione delle merci); la definizione degli orari di apertura e chiusura di pub e bar nei centri storici, la ricollocazione dei punti vendita nelle aree periferiche; la costituzione di nuovi 'organismi intermedi' e 'gruppi di lavoro' per la collaborazione tra le amministrazioni locali e i prefetti per rendere più facile e agevole il coordinamento e la cooperazione, e per adottare futuri accordi e forme di partenariato tra le forze di polizia locali e nazionali; il recupero delle 'aree urbane degradate' con l'adozione e l'attuazione di piani di riqualificazione condivisi e/o sociali; l'istituzione di un contributo finanziario specifico fornito dalle amministrazioni locali per il perseguimento degli obiettivi dei patti, spesso associato all'erogazione di un 'fondo speciale' gestito direttamente dai prefetti.

### 3. Disegno della ricerca

#### *Strategia analitica e dati*

Per realizzare il nostro disegno quasi-sperimentale e valutare l'impatto della politica dei patti per la sicurezza urbana, abbiamo creato un dataset a livello macro, in cui le province italiane (103 casi) rappresentano le unità di analisi e un certo numero di indicatori aggregati costituiscono le variabili di interesse. Ogni indicatore (caratteristiche delle province) è stato ripetutamente misurato in un arco temporale compreso tra il 2004 e il 2013 (dieci anni), al fine di coprire sia un periodo precedente sia successivo all'adozione della politica in esame.

I tassi sulla criminalità e altre informazioni sulle caratteristiche delle province sono stati ricavati attraverso interrogazioni al database degli indicatori ad esse relativi disponibili sul sito web dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) e del Dipartimento di Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno italiano. Ulteriori indicatori provengono da 'Eurostat: statistiche sulla povertà e l'esclusione sociale', che sono dati aggregati delle statistiche dell'UE sul sondaggio sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC). Infine, ci siamo avvalsi dei dati del 'Registro italiano degli amministratori locali e regionali', pubblicato dal Dipartimento degli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno italiano.

La nostra variabile indipendente di interesse – il fatto che una provincia abbia sperimentato la politica dei patti per la sicurezza urbana e in quali anni – deriva da un'intensa ricerca sulle caratteristiche dei patti per la sicurezza firmati nel periodo 2007-2009 (descritta estesamente in Calaresu 2017). Abbiamo concentrato la nostra analisi su questo periodo poiché include la gran parte dei patti e quelli che sono più omogenei in termini di obiettivi. Visto che ogni patto ha durata variabile anche superiore all'anno, siamo stati in grado di coprire un periodo di attuazione che va dal 2007 al 2012. La dimensione analitica del campione ha coinvolto dagli 816 ai 919 casi, a seconda del tasso di reati considerato come variabile dipendente.

### Le variabili

Ci siamo concentrati su quattro variabili dipendenti, che indicano come varie forme di criminalità sono cambiate nel periodo 2004-2013. Più precisamente, i reati rilevati inclusi nei nostri quattro indicatori sono quelli segnalati dalla polizia alle autorità giudiziarie. Il primo indicatore è il tasso di furti (numero di furti segnalati per 1.000 abitanti), mentre il secondo è il tasso di rapine (numero di rapine segnalate per 1.000 abitanti). Il terzo indicatore è il tasso di omicidi, il quale corrisponde agli omicidi intenzionali (che includono omicidi a scopo di furto, di tipo mafioso e legati al terrorismo) per 100.000 abitanti. Infine, l'ultima variabile dipendente è il tasso di microcriminalità, che viene calcolato come il rapporto tra una serie di crimini che hanno avuto luogo nelle città (borseggio, rapina, furto da e di automobili) e il numero totale di crimini nelle città.

Nei modelli statistici, i tassi di reati sono stati introdotti con un posponimento rispettivamente di uno e due anni: pertanto, misuriamo i tassi di criminalità l'anno successivo all'adozione della politica e in quello ancora successivo, al fine di tenere in considerazione il tempo trascorso dalla firma dei patti e la loro effettiva implementazione.

La nostra variabile indipendente di interesse è una variabile dicotomica che assume valore uno nella combinazione di provincia e anni interessati da un patto e zero in tutti gli altri casi (provincie che non hanno mai adottato la politica e anni delle province che l'hanno adottata in cui essa non era ancora o non era più attiva). Le principali variabili di controllo sono rappresentate da una serie di variabili dicotomiche che

indicano gli anni e le province. Abbiamo incluso nei nostri modelli statistici ulteriori variabili a livello provinciale o regionale che variano nel tempo, al fine di migliorare la precisione degli effetti causali stimati. Le variabili di controllo sono: popolazione totale della provincia; percentuale della popolazione residente straniera sulla popolazione totale della provincia; percentuale della popolazione maschile residente straniera sulla popolazione totale della provincia; percentuale di disoccupati nella provincia; incidenza di deprivazione materiale grave (livello regionale, in %); la percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa (livello regionale); la percentuale di individui a rischio di povertà (livello regionale). Inoltre, abbiamo creato ulteriori variabili di controllo che rilevano l'orientamento politico del partito o della coalizione al governo, sia a livello provinciale che regionale, distinguendo tra: 1) centro-sinistra; 2) centro-destra; 3) altro. Tutte queste variabili sono state incluse nei modelli poiché potrebbero essere correlate all'adozione della politica a livello locale e, inoltre, la letteratura precedente suggerisce che potrebbero essere correlate ai tassi di criminalità.

### Tecniche di analisi

Come indicato nell'introduzione, l'obiettivo principale della nostra analisi empirica è stato quello di valutare l'effetto della politica dei patti per la sicurezza urbana, in una condizione in cui non si è verificata un'assegnazione casuale della politica e/o dello strumento. Le autorità italiane erano entusiaste della riduzione del crimine in alcune città di medie e grandi dimensioni che hanno adottato i patti per la sicurezza, interpretandola come *prova* dell'efficacia della politica. Tuttavia, per stabilire se i patti abbiano raggiunto l'obiettivo di ridurre la criminalità, è necessario realizzare un test rigoroso utilizzando metodi quantitativi adeguati a una valutazione *ex post* dell'impatto della policy (Martini e Sisti 2009). Il metodo specifico adottato dipende dalle caratteristiche dei patti e dalla disponibilità dei dati. Nel nostro caso, i patti per la sicurezza hanno interessato solo un sottogruppo di province italiane e si sono caratterizzati per inizio, durata e fine eterogenei tra di esse. Questo ci ha permesso di utilizzare un modello di regressione chiamato differenza-nelle-differenze generalizzato (Wooldridge 2003; Wing, Simon e Bello-Gomez 2018), che possiede alcune caratteristiche interessanti. È in grado di tenere sotto controllo tut-

te le caratteristiche invariabili delle province che possono anche essere correlate ai tassi di criminalità e ai fattori che portano all'adozione dei patti per la sicurezza. Questo ci consente di fornire una stima dell'effetto causale della politica che si basa sulla variazione temporale all'interno delle province e non sulle differenze trasversali tra di esse, la quale è meno soggetta a problemi di variabili confondenti non osservate (Angrist e Pischke 2009). Il modello è anche in grado di tenere conto dell'andamento dei tassi di criminalità nell'intero paese, indipendentemente dall'adozione dei patti per la sicurezza. Inoltre, grazie all'inclusione di ulteriori variabili di controllo siamo in grado di tenere conto dei potenziali effetti confondenti dovuti al cambiamento di caratteristiche importanti dei contesti territoriali (es. cambiamento nei livelli di povertà o di concentrazione di immigrati in un certo territorio). Bisogna tenere presente che la nostra strategia consente di includere nella stima di impatto non solo l'effetto dell'adozione della politica, ma anche ciò che accade ai tassi di criminalità quando le province che hanno adottato i patti terminano di utilizzare questo strumento. Infine, dato che osserviamo un periodo di prima dell'adozione dei patti, siamo stati in grado di controllare, e confermare, la plausibilità dell'assunto più importante su cui si regge il nostro modello, il quale presuppone che la variazione media dei crimini nelle province che hanno adottato i patti avrebbe seguito un andamento temporale simile a quello delle province che non ne hanno adottato.

#### 4. Risultati empirici

##### *Una descrizione quantitativa dei patti per la sicurezza e dei reati*

Prima di presentare i risultati del nostro esercizio di valutazione, è opportuno descrivere le caratteristiche principali dei patti per la sicurezza e le tendenze dei tassi di criminalità in Italia tra il 2004 e il 2013, in modo da avere un quadro di massima della policy di interesse e del contesto in cui essa si è andata a inserire. Il primo patto è stato firmato nel 2007 e l'ultimo nel 2011. La durata media dei patti per la sicurezza è stata di 697

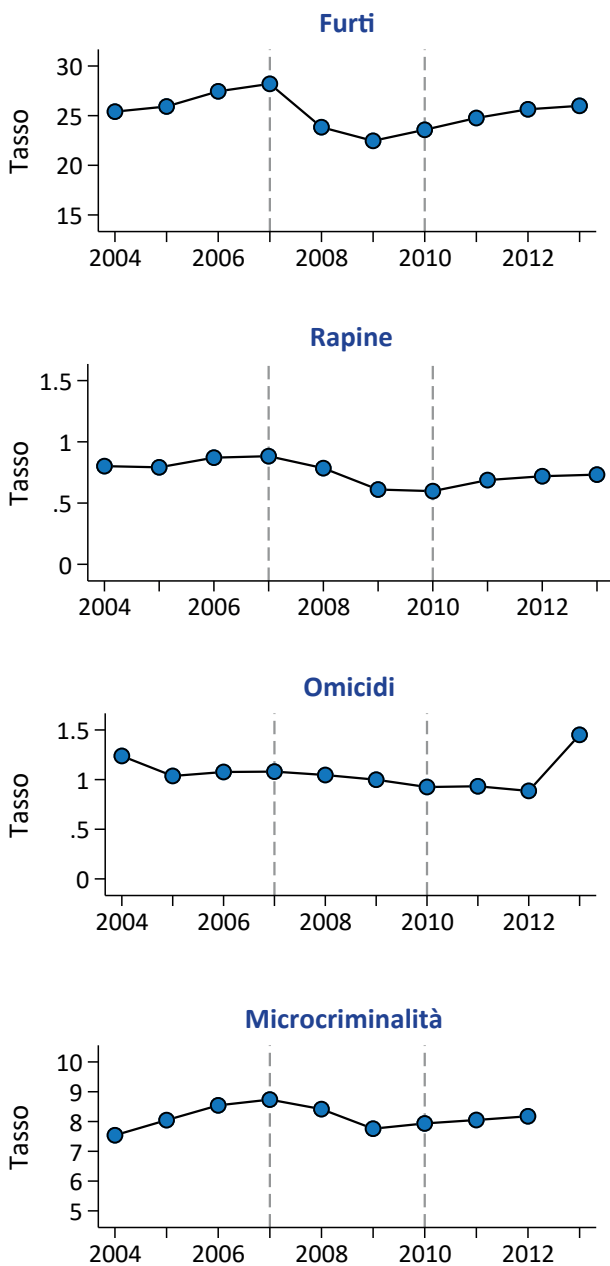
giorni, il minimo è stato di 365 giorni, mentre la durata massima è stata di 1.251 giorni (3,4 anni). Nel periodo in esame 35 province hanno sperimentato la politica, il che corrisponde a circa il 34% di quelle incluse nei nostri dati (103). I patti sono stati adottati in modo non uniforme tra le aree geografiche, con un'incidenza molto più elevata nel Nord-Ovest (46%), Nord-Est (41%) e Centro (38%) rispetto al Sud (17%) e alle Isole (23%). Tra quelle che hanno adottato almeno un patto, il numero medio di comuni partecipanti è stato di 64, con una variazione da un minimo di 7 a un massimo di 315. Tra le province che hanno partecipato alla politica, il numero medio di cittadini interessati è stato pari a circa 506 mila individui, il minimo leggermente superiore a 12 mila e il massimo superava i 2,7 milioni di persone. I dati, non riportati in questa sede, indicano che, nel periodo in esame, ci sono stati in media 21 furti su 1.000 abitanti a livello provinciale, con un minimo di 2 e un massimo di 61. La media complessiva del tasso di furto è stata pari a 0,43, con una variazione tra 0,03 a 4,59. Il tasso medio di omicidi ammontava a 1 su 100.000 abitanti con una variazione abbastanza grande (da 0 a 83). Infine, l'indice del tasso di microcriminalità aveva un valore medio nel periodo e per province di 5,5, un valore minimo di 0,5 e un valore massimo di 23.

La figura 1 riporta le tendenze generali dei quattro indicatori di criminalità nel periodo dal 2004 al 2013. Le due linee grigie tratteggiate indicano l'anno di inizio e la fine dei patti adottati. Il tasso di furti è piuttosto simile all'inizio e al termine del periodo considerato; tuttavia, durante questo periodo si sono verificati alcuni cambiamenti rilevanti.

Dal 2004 al 2007 il tasso di furti è aumentato, mentre nei due anni successivi ha avuto luogo una costante diminuzione. Dal 2010 si è verificata una nuova ondata di furti, approssimativamente lineare. Una tendenza simile, ma meno pronunciata, si riscontra nel tempo quando si considerano le rapine e l'indice di microcriminalità nelle città. Il tasso di omicidi intenzionali mostra invece un andamento di lento ma costante declino dal 2004 al 2012, con l'eccezionale risalita del 2013 dovuta all'inclusione nella statistica dei migranti deceduti a largo di Lampedusa a causa di un naufragio<sup>5</sup>.

5 Il numero totale di omicidi dolosi in Italia nell'anno 2013 risulta essere di 868 rispetto ai 524 dell'anno precedente. Questo aumento è dovuto in gran parte alla (controversa) classificazione come omicidi dolosi nella provincia di Agrigento (che passa da 2 omicidi dolosi al numero totale di 372) della morte di 366 immigrati africani in un naufragio a un quarto di miglio dall'isola di Lampedusa, distante appena 70 miglia dalle coste del Nord Africa.

**Figura 1**  
Andamento dei reati nel tempo in Italia, 2004-2013



Fonte: elaborazione degli Autori

### L'effetto dei patti per la sicurezza su alcune tipologie di reato

Andiamo ora a presentare i principali risultati della nostra analisi, i quali ci consentono di capire se e in quale misura la politica dei patti per la sicurezza urbana sia stata efficace nel contribuire alla riduzione dei reati in Italia. Nelle colonne della tabella 1 sono riportati i quattro reati oggetto di studio (furti,

**Tabella 1**  
Effetto dei patti per la sicurezza su vari crimini a uno e a due anni dall'adozione: effetti parziali medi e livello di significatività statistica

Reati	A 1 anno	A 2 anni
Furti	-1.094**	-1.052**
Rapine	-0.006	-0.041*
Omicidi	0.080	0.085
Microcriminalità	-0.265	-0.370*

Note:  
\* p<0.05; \*\* p<0.01.

Fonte: elaborazione degli Autori

rapine, tassi di omicidi e indice di microcriminalità nelle città), misurati a uno e a due anni dall'adozione dei patti. Sulle righe, riportiamo il principale effetto della politica, le cui stime sono ottenute analizzando le variazioni all'interno delle province una volta che i patti sono stati adottati oppure sono terminati e tenendo in considerazione numerosi possibili fattori confondenti. Guardando i risultati della prima serie di modelli, vediamo che i patti hanno prodotto una riduzione statisticamente significativa di -1,1 punti nel tasso di furti nell'anno successivo alla loro adozione, che corrisponde a -1,437 furti in un anno in termini assoluti e a -5,3% nella percentuale di furti in termini relativi. L'effetto è proseguito anche l'anno successivo con una riduzione piuttosto simile dei furti.

La politica ha contribuito anche a ridurre rapine e tasso di microcriminalità, ma le stime sono statisticamente significative solo a due anni dall'adozione dei patti. In termini sostantivi, nel caso delle rapine, l'effetto negativo è molto ridotto, mentre nel caso della microcriminalità è maggiore, benché caratterizzato da elevata incertezza a causa di una grande variazione attorno alla stima. La policy sembra invece non aver avuto alcun impatto sul tasso di omicidi.

Come secondo passo abbiamo studiato l'esistenza di effetti eterogenei della politica. Sebbene vi sia una vasta gamma di potenziali variabili che possono moderare i risultati della stessa, abbiamo deciso di focalizzare l'attenzione su una delle variabili di base: la dimensione della popolazione della provincia.

Ci aspettavamo infatti che la politica fosse stata più o meno efficace nella prevenzione della criminalità in

contesti con diverse caratteristiche strutturali e tassi di criminalità, i quali sono correlati alla dimensione della popolazione.

Per controllare empiricamente l'ipotesi, abbiamo stimato dei modelli dinamici con una interazione tra l'adozione dei patti e l'ampiezza della popolazione. In figura 2 viene mostrato l'effetto dei patti in funzione della dimensione della popolazione provinciale, la quale correla altamente con la densità abitativa. L'area grigia indica gli intervalli di confidenza al 95% e misura l'incertezza attorno alle stime; se l'intervallo di confidenza si sovrappone alla linea zero, non si possiede sufficiente materiale empirico per respingere l'ipotesi nulla di effetto nullo dei patti per la sicurezza (Gelman e Hill 2007). Pertanto, i grafici possono aiutarci a comprendere in quali contesti la politica sia stata maggiormente efficace nel ridurre i reati. Concentriamo l'attenzione in questa analisi sugli esiti a un anno dall'adozione dei patti.

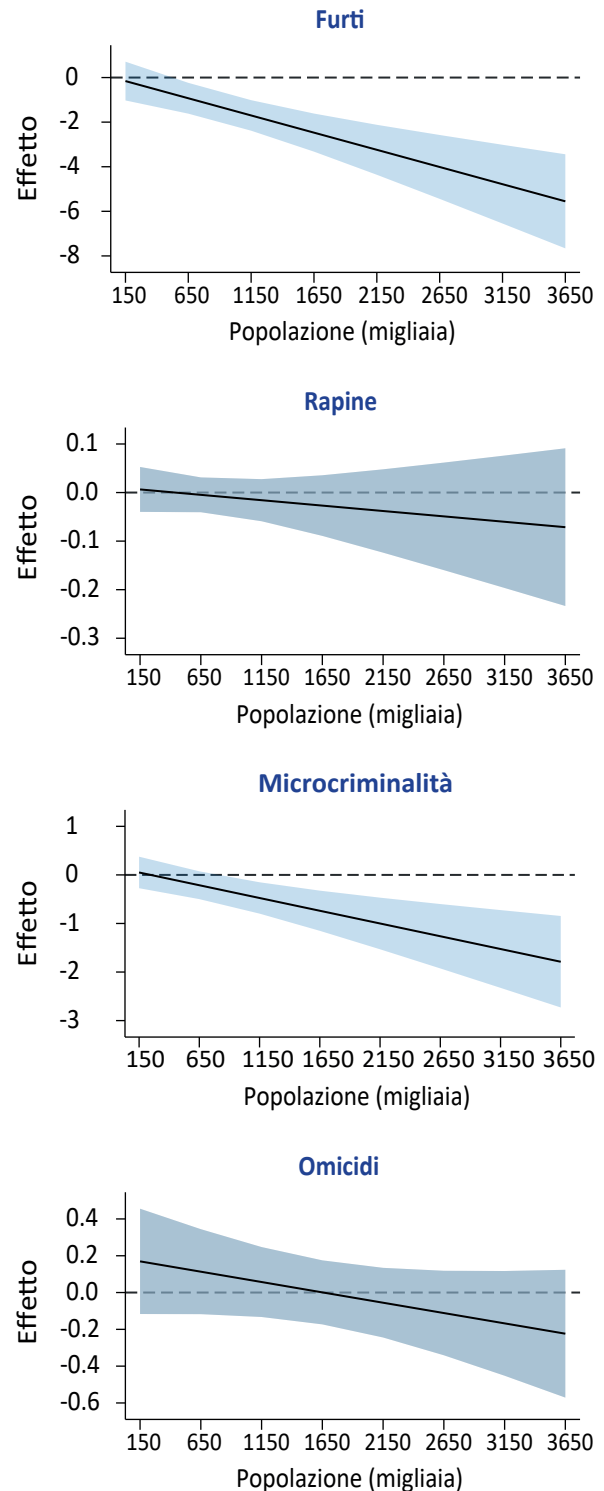
Abbiamo già evidenziato in precedenza come la policy oggetto d'analisi non abbia avuto alcun effetto significativo, in media, rispettivamente sui tassi di rapina e omicidio. Possiamo aggiungere a questa constatazione che tale effetto non significativo si osserva sia in province di piccole che di grandi dimensioni di popolazione, senza alcuna distinzione notevole.

D'altra parte, l'analisi di eterogeneità dell'impatto dei patti sui furti e la microcriminalità mostra alcuni risultati interessanti. La politica non è stata efficace nelle province di piccole dimensioni, mentre il suo effetto cresce con l'aumentare della dimensione della popolazione. Più precisamente, la politica dei patti di sicurezza urbana non ha avuto alcun effetto sul tasso di furti nelle province inferiori a 500 mila abitanti, mentre il suo effetto è stato di circa -2,5% (IC 95%: -3,3; -1,6) in quelle di circa 1.650.000 abitanti, per arrivare a -5,5% (IC 95%: -7,6; -3,4) in quelle che superano i 3,5 milioni di abitanti. Come mostrato da Calaresu e Triventi (2019), i risultati sono sostanzialmente gli stessi adottando altre scelte metodologiche.

## 5. Conclusioni

L'obiettivo di questo lavoro è stato fornire evidenza empirica ai risultati della politica dei patti per la sicurezza urbana. La politica in questione consisteva nell'adozione in Italia, dall'anno 2007, dei cosiddetti patti per la sicurezza urbana. Una forma di con-

**Figura 2**  
Effetto dei patti per la sicurezza su vari reati in funzione dell'ampiezza della popolazione provinciale



Fonte: elaborazione degli Autori

tratto pubblico in cui i soggetti istituzionali coinvolti dichiaravano di approvare un progetto o una linea d'azione, o di assumere impegni reciproci, mettendo a disposizione le proprie risorse (non necessariamente finanziarie) al fine di raggiungere un dato obiettivo. Da questa politica, il Governo centrale non solo si attendeva il raggiungimento di un nuovo modello organizzativo e operativo nella prevenzione e nel contrasto del crimine e del disordine urbano, ma anche uno strumento in grado di generare, attraverso azioni specifiche (ad esempio, la creazione di nuove forme di sorveglianza e l'adozione di servizi di polizia di quartiere), un effetto diretto sui tassi di criminalità. A questo proposito, lo stesso governo ha rilasciato dichiarazioni entusiastiche sull'impatto della politica nell'anno immediatamente successivo alla sua adozione (Ministero dell'Interno 2008b). Tale fiducia non era basata su particolari evidenze, ma su statistiche descrittive provenienti da città ad hoc e su strategie ingenuie di valutazione, come il confronto *pre-post*.

La nostra strategia empirica ci ha consentito di sfruttare le peculiari caratteristiche della policy, con l'obiettivo finale di ricavare alcune lezioni e limiti, in termini di implicazioni più generali, sulla valutazione di impatto delle nuove politiche di sicurezza urbana. Per raggiungere tale obiettivo: a) abbiamo condotto un'intensa ricerca sulle caratteristiche dei vari patti per la sicurezza urbana firmati in Italia nel periodo 2007-2009 (periodo che comprende la stragrande maggioranza dei patti e quelli più omogenei in termini di contenuto), in quanto tali informazioni erano frammentate e/o non immediatamente fruibili; b) abbiamo costruito un dataset ad hoc in cui le province italiane (103) sono state osservate in un arco di tempo di dieci anni (2004-2013).

La suddetta strategia ci ha permesso di quantificare l'effetto della politica, tenendo sotto controllo le differenti caratteristiche delle province e l'andamento complessivo dei vari tassi di criminalità. Così facendo, siamo riusciti a limitare le fonti di eterogeneità non osservate, che avrebbero potuto introdurre distorsioni nelle stime degli effetti causali dei patti.

I risultati delle nostre analisi dimostrano, in primo luogo, che l'adozione della politica non ha portato, così come auspicato dal Governo italiano, a una riduzione generalizzata di tutte le tipologie di reato. Diversamente, i patti per la sicurezza sembrano essere

stati efficaci solo su alcune tipologie di reato e in alcuni contesti specifici. In particolare, la politica oggetto d'analisi ha ridotto significativamente i furti, ma non ad esempio gli omicidi e le rapine.

La lezione che è possibile ricavare per chi si occupa di valutazione di impatto è che, nonostante le ambizioni dei governi, non sembrano esistere politiche pubbliche assimilabili a *pallottole d'argento*, vale a dire politiche in grado di risolvere in un colpo solo le sfide della prevenzione e del contrasto della criminalità in ambito urbano.

Al contrario, come seconda lezione da imparare, accademici e policy-maker dovrebbero aspettarsi una possibile eterogeneità nell'esito delle politiche pubbliche, soprattutto quando si ha a che fare con politiche di larga scala adottate simultaneamente in tutto il Paese ed eventualmente implementate in contesti geografici e territoriali molto diversi tra loro.

Il caso italiano mostra infatti chiaramente che i patti per la sicurezza sono risultati più efficaci nel ridurre sia i furti che la microcriminalità nelle province con una popolazione più numerosa. Questo potrebbe essere spiegato dal fatto che le aree più densamente popolate e quelle con un numero maggiore di città sono di fatto anche quelle con tassi di criminalità di base più elevati anche prima dell'adozione della policy a livello nazionale. Potrebbe essere che i patti abbiano funzionato particolarmente bene in contesti urbani caratterizzati da gravi problemi di criminalità e disordine, in cui un insieme di interventi come quelli promossi attraverso la politica ha avuto più *spazio* per essere efficace.

Pertanto, la nostra strategia analitica – pur guardando solo indirettamente ai meccanismi che possono rendere più o meno efficace un intervento di policy – può essere considerata come un primo tentativo di focalizzare l'attenzione sulla questione del *perché* (vale a dire, a quali condizioni) un *trattamento* è in grado di *funzionare* (Pawson e Tilley 1998). Sembra quindi che i processi di adozione e attuazione delle politiche (e dei loro risultati) non possano essere definiti *senza contesto* e senza passare prima attraverso una fase di progetto pilota e un successivo robusto monitoraggio dei risultati.

In conclusione, è importante sottolineare i due principali limiti alla valutazione di impatto delle politiche che è possibile ricavare dalle osservazioni fatte sul caso italiano. Affidandoci alle province come unità

di analisi – coerentemente con il disegno della politica previsto dal legislatore nazionale – abbiamo tenuto conto di un importante attore istituzionale nella firma dei patti per la sicurezza, sia in termini di decisione che di implementazione della policy. Tuttavia, è bene ricordare che non tutti i comuni – altro livello istituzionale coinvolto nella firma e nell’attuazione dei patti a livello locale – e appartenenti alle province esposte ai patti sono stati direttamente interessati dalla politica. L’utilizzo dei dati a livello comunale (o addirittura di municipio/quartiere) rappresenta un livello di dettaglio nettamente migliore rispetto a quello provinciale, che ci avrebbe consentito una definizione molto più precisa della nostra variabile di trattamento. Purtroppo, al momento, in Italia e in molti altri Paesi d’Europa la reperibilità, la continuità/affidabilità di dati sulla sicurezza cosiddetti *a grana fine* costituiscono il primo importante limite con cui hanno a che fare i valutatori di politiche pubbliche.

Un secondo vincolo per la valutazione di impatto, che scaturisce dall’esperienza italiana, riguarda la scelta delle variabili di risultato. Se da un lato, infatti, gli *outcomes* sui quali abbiamo basato la nostra analisi sono senza dubbio importanti per valutare la politica in questione, altre variabili che sono state giocoforza escluse avrebbero consentito una valutazione più esaustiva. In particolare, la politica dei patti per la sicurezza non era indirizzata solo a ridurre la criminalità ma anche le inciviltà e la paura dei cittadini nei confronti della criminalità. Purtroppo, al momento, non sono disponibili indicatori che misurino questi fenomeni al livello di dettaglio necessario per essere inclusi nel disegno di ricerca. Inoltre, nel nostro caso, non è stato possibile fare affidamento su *outcomes* non provenienti dalle stati-

stiche ufficiali perché le informazioni provenienti da indagini sulla vittimizzazione (Hope 2017) non sono disponibili in maniera omogenea a livello geografico e per tutti gli anni rilevanti prima e dopo l’adozione dei patti. Per superare questa seconda limitazione, i futuri studi di valutazione delle politiche pubbliche dovrebbero affrontare questo problema, cercando di ottenere dai policy maker la disponibilità di ulteriori dati.

Infine, vale la pena di notare che nel nostro studio abbiamo analizzato l’efficacia di una politica piuttosto complessa, che prevedeva un pacchetto di interventi e di protagonisti molto variabili da un contesto all’altro, sia in senso geografico che istituzionale. Ciò significa che non siamo stati in grado di distinguere gli effetti di specifici elementi della policy (ad esempio i diversi patti per la sicurezza e/o una specifica azione all’interno di un patto, e/o il fallimento/successo dell’attuazione delle azioni contenute nei patti a livello locale o su più livelli locali). Se da un lato è abbastanza comune che la letteratura scientifica sulla valutazione analizzi gli effetti complessivi di ampie riforme (ad esempio Rodriguez-Planas 2012, in campo educativo), con i limiti che ne conseguono, gli studi futuri dovrebbero a nostro avviso tentare di comprendere meglio l’efficacia delle singole misure di tali interventi complessi.

Inoltre, ciò che il caso italiano ci ha insegnato è che potrebbe anche essere che l’effetto di una politica differisca a seconda dei tempi di implementazione e delle province di adozione. Per superare il terzo limite della valutazione gli studiosi dovrebbero quindi a nostro avviso proseguire in questa direzione, al fine di fornire un quadro più dettagliato sulla potenziale eterogeneità degli impatti della politica.

## Bibliografia

- Anderson J.E. (2010), *Public Policymaking. An Introduction*, Belmont, Wadsworth Publishing
- Angrist J.D., Pischke J.S. (2009), *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion*, Princeton and Oxford, Princeton University Press
- Battistelli F., Lucianetti L.F. (2010), La sicurezza urbana tra politics e policy, in Pajno A. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, pp.43-69
- Bauman Z. (2005), *Trust and Fears in the Cities*, Cambridge, Polity Press
- Bifulco L., de Leonardi O., (2006), Integrazione tra le politiche come opportunità politica, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori, pp.31-58
- Bobbio L. (2006), Le politiche contrattualizzate, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori, pp.59-79
- Bobbio L. (2000), Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, *Stato e mercato*, 20, n.1, pp.111-142
- Boutellier H. (2004), *The Safety Utopia. Contemporary Discontent and Desire as to Crime and Punishment*, New York, Springer
- Braga A.A., Welsh B.C., Schnell C. (2015), Can Policing Disorder Reduce Crime? A Systematic Review and Meta-analysis, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 52, n.4, pp.567-588
- Calaresu M. (2017), *Security Pacts: The Italian Experience. How Contracts are Used for Governing Crime and Disorder*, The Hague, Eleven International Publishing
- Calaresu M. (2013), *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009)*, Milano, Franco Angeli
- Calaresu M. (2012), La politica di sicurezza urbana in Italia. L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 7, n.3, pp.387-418
- Calaresu M., Selmini R. (2017), Policing and urban control in Rome and Milan. A view from the southern edge of Europe, in Edwards A., Devroe E., Ponsaers P. (eds.), *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Regions*, London, Routledge, pp.182-200
- Calaresu M., Triventi M. (2019), Governing by contract as a way to reduce Crime? An impact evaluation of the large-scale policy of security pacts, *Policy Sciences*, 52, n.2, pp.255-279
- Cassese S. (2009), Prefazione, in Lascoumes P., Le Galès P. (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Mondadori, pp.1-17
- Cook P.J., Ludwig J. (2006), Aiming for evidence-based gun policy, *Journal of Policy Analysis and Management*, 25, n.3, pp.691-735
- Cooper P.J., Cooper P. (2002), *Governing by Contract. Challenges and Opportunities for Public Managers*, Washington, CQ Press
- Cornelli R. (2008), *Paura e ordine nella modernità*, Milano, Giuffrè
- Cozens P.M., Saville G., Hillier D. (2005), Crime prevention through environmental design (CPTED): A review and modern bibliography, *Journal of Property Management*, 23, n.5, pp.328-356 <<https://bit.ly/3mxzDkr>>
- Crawford A. (ed.) (2002), *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, Cullompton, Willan Publishing
- Crawford A. (1999), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Clarendon Press
- Crawford A., Evans K. (2012), *Crime Prevention and Community Safety*, Oxford, Oxford University Press
- Curbet J. (2008), *El Rey va desnudo! Inseguridad, justicia y policía*, Barcelona, Editorial UOC
- Edwards A., Devroe E., Ponsaers P. (eds.) (2017), *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Regions*, London, Routledge
- Edwards A., Hughes G. (2012), Public safety regimes. Negotiated orders and political analysis in criminology, *Criminology and Criminal Justice*, 12, n.4, pp.433-458
- Edwards A., Hughes G. (2005), Comparing the governance of safety in Europe. A geohistorical approach, *Theoretical Criminology*, 9, n.3, pp.345-363
- Eklom P., Pease K. (1995), Evaluating crime prevention, *Crime and Justice*, 19, pp.585-662
- Eurostat (2018), *Population on 1 January*, Eurostat <<https://bit.ly/2ZKot1R>>
- Garland D. (2002), *The Culture of Control. Crime and social order in contemporary society*, Chicago, The University of Chicago Press
- Garland D. (1996), The limits of the sovereign state. Strategies of Crime in Contemporary Society, *The British Journal of Criminology*, 36, n.4, pp.445-471
- Gaudin J.P. (1999), *Gouverner par Contrat. L'Action Publique en Question*, Paris, Presses de Sciences Po
- Gelman A., Hill J. (2007), *Data Analysis Using Regression and Multilevel-Hierarchical Models (Vol. 1)*, New York, Cambridge University Press

- George A.L., Bennett A. (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press
- Hope T. (2017), The social epidemiology of crime prevention, in Walklate S. (ed.), *Handbook of Victims and Victimology (2nd ed.)*, London, Routledge, pp.59-76
- Howlett M. (2009), Government communication as a policy tool. A framework for analysis, *The Canadian Political Science Review*, 3, n.2, pp.23-37
- Hughes G., Edwards A. (eds.) (2002), *Crime Control and Community. The new politics of public safety*, Cullompton, Willan Publishing
- Hughes G., McLaughlin E., Muncie J. (eds.) (2001), *Crime Prevention and Community Safety. New directions*, London, Sage Publications
- Johnston L., Shearing C. (2003), *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*, London, Routledge
- Kattler A., Ettensperger F. (2020), National internal security policies across Europe – a comparative analysis applying big data clustering techniques, *Political Research Exchange*, 2, n.1, pp.1-31 <<https://bit.ly/32EpJ8Q>>
- Knill C., Tosun J. (2012), *Public Policy. A New Introduction*, London, Palgrave Higher Education
- Kübler D., de Maillard J. (2020), Why European mayors emphasize urban security. Evidence from a survey in 28 European countries, *European Journal of Criminology*, on line first, pp.1-18 <<https://bit.ly/3hHHto3>>
- La Spina A., Espa E. (2011), *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino
- Lascoumes P., Le Galès P. (eds.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po
- Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino
- Ministero dell'Interno (2008a), *Accordo tra Ministero dell'Interno e Consulta nazionale Anci dei piccoli comuni del 13 settembre 2008* <<https://bit.ly/2RFd92G>>
- Ministero dell'Interno (2008b), *Conferenza stampa del Ministro dell'Interno Giuliano Amato del 19 Aprile 19 2008* <<https://bit.ly/35ZRGtZ>>
- Ministero dell'Interno (2007), *Patto per la sicurezza delle città metropolitane con ANCI* <<https://bit.ly/32H4naY>>
- Nobili G.G., Giupponi T.F., Ricifari E., Gallo N. (a cura di) (2019), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, Franco Angeli
- Pajno A. (a cura di) (2010), *La sicurezza urbana*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli
- Pavarini M. (a cura di) (2006), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma, Carocci
- Pawson R., Tilley N. (1998), Caring Communities, Paradigm Polemics, Design Debates, *Evaluation*, 4, n.1, pp.73-90
- Peršak N. (ed.) (2018), *Regulation and Social Control of Incivilities*, New York, Routledge
- Pinker S. (2011), *The Better Angels of Our Nature. Why Violence Has Declined*, New York, Viking
- Pizzimenti E., Vannucci A. (2005), Il concetto di sicurezza e le politiche per la sicurezza, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.4, pp.51-76
- Rodger J. (2008), *Criminalising Social Policy. Anti-social behaviour and welfare in a de-civilised society*, Cullompton, Willan Publishing
- Rodriguez-Planas N. (2012), Longer-Term Impacts of Mentoring, Educational Services, and Learning Incentives. Evidence from a Randomized Trial in the United States, *American Economic Journal: Applied Economics*, 4, n.4, pp.121-139
- Schmitter P.C. (2009), Defects and deficits in the quality of neo-democracy, in Bland G., Arnson C.J. (eds.), *Democratic Deficits: Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation around the World*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp.19-35 <<https://bit.ly/3iCNDqN>>
- Selmini R. (2020), *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma, Carocci
- Selmini R. (2005), Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy, *Theoretical Criminology*, 9, n.3, pp.307-323
- Shearing C. (2005), Nodal security, *Police Quarterly*, 8, n.1, pp.57-63 <<https://bit.ly/3kwc89s>>
- Shearing C., Wood J. (2003), Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens', *Journal of Law and Society*, 30, n.3, pp.400-419
- Sherman L.W., Gottfredson D., MacKenzie D., Eck J., Reuter P., Bushway S. (1997), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising: A Report to the United States Congress*, Washington, US Department of Justice, Office of Justice Programs <<https://bit.ly/3iCOMz3>>
- Simon J. (2007), *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, New York, Oxford University Press

- 
- Tebaldi M. (a cura di) (2017), *Sicurezza, libertà e democrazia. Analisi comparata di sei paesi europei*, Bologna, il Mulino
- Tebaldi M. (2016), Security, city and democracy, *City, Territory and Architecture*, n.3 <<https://bit.ly/3ktoG1E>>
- Tebaldi M., Calaresu M. (2015), "Democra-city": bringing the city back into democratic theory for the 21st century?, *City, Territory and Architecture*, n.2 <<https://bit.ly/3c8dg0l>>
- Terpstra J. (2008), Police, local government, and citizens as participants in local security networks, *Police Practice and Research. An International Journal*, 9, n.3, pp.213-225
- Tham H. (2001), Law and Order as a Leftist Project? The Case of Sweden, *Punishment & Society*, 3, n.3, pp.409-426
- Virta S. (2002), Local security management. Policing through networks, *Policing. An International Journal of Police Strategies and Management*, 25, n.1, pp.190-200
- Welsh B.C. (2007), *Evidence-Based Crime Prevention: Scientific Basis, Trends, Results and Implications for Canada*, Ottawa, Canada, National Crime Prevention Centre (NCPC), Public Safety <<https://bit.ly/33xUOdm>>
- Welsh B.C., Farrington D.P. (2009), Public Area CCTV and Crime Prevention. An Updated Systematic Review and Meta-Analysis, *Justice Quarterly*, 26, n.4, pp.716-745
- Wing C., Simon K., Bello-Gomez R.A. (2018), Designing Difference in Difference Studies. Best Practices for Public Health Policy Research, *Annual Review of Public Health*, 39, pp.453-469 <<https://bit.ly/2Rzp42a>>
- Wooldridge J.M. (2003), Cluster-Sample Methods in Applied Econometrics, *American Economic Review*, 93, n.2, pp.133-138
- 

## Marco Calaresu

mcalaresu@uniss.it

Ricercatore, insegna Scienza politica e Analisi e valutazione delle politiche pubbliche presso l'Università degli Studi di Sassari. Ha svolto incarichi di docenza alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA). Ha pubblicato su numerose riviste italiane e internazionali, tra cui la *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, *Policy Sciences* e *Quality & Quantity*.

## Moris Triventi

moris.triventi@unitn.it

Professore associato, insegna Metodi e tecniche della ricerca sociale e Sociology of Education presso l'Università degli Studi di Trento. Dal 2013 al 2016 è stato Research fellow presso l'Istituto universitario europeo. Le sue pubblicazioni sono apparse su numerose riviste internazionali, quali *Annual Review of Sociology*, *Policy Sciences*, *European Sociological Review*.

## Per collaborare alla rivista

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione.

I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese.

Le opinioni espresse dagli autori non impegnano la responsabilità di Sinappsi, né quella dell'Inapp.

Le proposte di contributo in formato word vanno inviate all'indirizzo di posta elettronica **sinappsi@inapp.org**.

I testi devono essere corredati dagli allegati (vedi *infra*).

### Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (*double blind peer review*, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti).

Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate.

Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali.

La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

### Allegati

L'articolo va corredato con:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato .excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

# Norme bibliografiche

## REQUISITI DELLA BIBLIOGRAFIA

- deve essere *unica e collocata alla fine del lavoro*;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere *l'ordine alfabetico* per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e *l'ordine cronologico* di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

## MONOGRAFIE

### Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il *sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto*, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

### Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il *sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto*, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico. Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

## ARTICOLI DI RIVISTE/PERIODICI

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il *sottotitolo va preceduto dal punto*, *Titolo del periodico/rivista in corsivo*, annata\*, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

## ESTRATTI DA MONOGRAFIE

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il *sottotitolo va preceduto dal punto*, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

## TESTI INAPP

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

---

\* Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato. Fonte <<http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>>

## LETTERATURA GRIGIA

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

## GIURISPRUDENZA

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

## LEGISLAZIONE

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige in materia di ...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n.752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

## RISORSE ELETTRONICHE

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il ...).

È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <https://bitly.com/> per la trasformazione.

## ESEMPI

### MONOGRAFIE

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino

Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited

Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA <<https://bit.ly/2RR3BDA>>

### ARTICOLI DI RIVISTE/PERIODICI

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>

### ESTRATTI DA MONOGRAFIE

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

## TESTI INAPP

### Monografie

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

### Paper

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

### Sinappsi

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinappsi*, VIII, n.1, pp.5-7

## LETTERATURA GRIGIA

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*

Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016* <<https://bit.ly/2DeDsGv>>

## GIURISPRUDENZA

### Corte Costituzionale

Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p.2750 ss.

### Corte di Cassazione

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p.847 ss.

Cass. pen., sez.un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p.31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n.190564

Cass. pen, sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p.280

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p.200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

### Consiglio di Stato

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

### Corte dei conti

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p.10

### Corte d'Appello

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

### Corte d'Assise

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

### Tribunale

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p.1214

### Pretura

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p.127 ss.

### Corte di Giustizia dell'Unione europea

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, *Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze*, in *Racc.*, 1978, p.453

### ***Corte internazionale di Giustizia***

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

### ***Corte penale internazionale***

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

### ***Corte europea dei Diritti dell'Uomo***

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 – Ricorso n.24 818/03 – causa Armando Iannelli c. Italia

C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

## **LEGISLAZIONE**

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

## **RISORSE ELETTRONICHE**

Guarascio D., Sacchi S. (2017), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, Inapp  
<<https://bit.ly/2Mht4kd>>

**SINAPPSI** è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e **valutazione delle politiche**, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro.

**Occupazione, istruzione, formazione** e **welfare** sono i principali temi di studio.

La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca di settore per offrire al lettore una rete di riflessioni e, ai decisori politici, un impulso per le scelte strategiche.