

“Il modello Caivano”: esportazione di sicurezza partecipata?

di Anna D’Ascenzio*, Stefania Ferraro**

Il saggio analizza il “modello Caivano” come dispositivo straordinario di *governance* territoriale, introdotto dal D.L. 123/2023 e reso replicabile dal D.L. 208/2024, con l’obiettivo di indagare criticamente le logiche e le implicazioni del suo impiego nelle aree marginali. Attraverso un caso di studio e un approccio empirico-documentale, il contributo riflette sulle criticità connesse alla sua esportabilità e al riassetto socio-istituzionale che esso comporta. La prima parte dell’articolo ricostruisce l’origine normativa del “modello Caivano” e il legame con la nozione di sicurezza partecipata; nella seconda e nella terza è analizzato il contesto urbano e sociale caivanese, al fine di esaminare il rapporto tra sicurezza, decoro e partecipazione rispetto a quanto posto in essere dal sistema straordinario di gestione territoriale. La parte conclusiva descrive le pratiche di esportazione del modello, sottolineandone i costi istituzionali e sociali.

Parole chiave: sicurezza partecipata; sicurezza urbana; vulnerabilità sociale; Caivano; commissari di governo.

“The Caivano model”: exporting participatory security?

The paper examines the “Caivano model” as an exceptional mechanism of territorial governance, introduced by Decree Law 123/2023 and made replicable by Decree Law 208/2024, with the aim of critically investigating the rationale and implications of its implementation in marginalised areas. Drawing on a case study and a combined empirical and documentary approach, the contribution reflects on the critical issues related to its transferability and the ensuing socio-institutional reconfiguration. The first section reconstructs the model’s normative origin and its connection with the notion of participatory security; the second and third analyse the urban and social context of Caivano, exploring the relationship between security, decorum, and participation within the commissarial system. The concluding section discusses the model’s potential transfer, highlighting its institutional and social costs.

Keywords: participatory security; urban security; social vulnerability; Caivano; state commissioners.

DOI: 10.5281/zenodo.17558969

* IRCRES-CNR. anna.dascenzio@cnr.it.

** Università degli Studi Suor Orsola Benincasa. stefania.ferraro@unisob.na.it.

Il lavoro è frutto di una ricerca e una rielaborazione comune; Anna D’Ascenzio ha scritto i paragrafi 2 e 4; Stefania Ferraro ha scritto i paragrafi 1 e 3.

1. Introduzione: tematizzare la sicurezza partecipata

Nell'ambito degli attuali esercizi di innovazione della *governance* territoriale, il cosiddetto “modello Caivano”¹ rappresenta un inedito paradigma di gestione delle aree marginali, centrato sulla costruzione e sull'attivazione di dispositivi normativi d'eccezione, di taratura penale (Cavaliere, 2024). Il “modello”, infatti, trae origine dal Decreto-Legge 123/2023², noto anche come Decreto Caivano, ed è definitivamente legittimato per la sua efficacia dal successivo Decreto-Legge 208/2024, che ne sancisce l'esportabilità normativa in altre aree degradate del Paese³.

¹ Caivano (città a Nord di Napoli) è uno dei casi di studio nell'ambito della Ricerca Prin 2022, *Il commissariamento della politica. Come l'amministrazione straordinaria cambia la democrazia* (P.I. proff. A. Costabile e V. Mete), poiché paradigmatico del fenomeno di un doppio commissariamento. Per due anni (da ottobre 2023 a ottobre 2025) hanno coesistito una Commissione straordinaria, in sostituzione del Consiglio comunale sciolto per infiltrazione mafiosa (ex art. 143 del D. Lgs. n. 267/2000, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, TUEL), e un Commissario straordinario alle infrastrutture, nominato dal Governo e ancora in carica mentre ci accingiamo a chiudere questo articolo. Le elezioni comunali si svolgeranno a novembre 2025, decretando la fine del mandato della Commissione straordinaria. Dopo la denuncia degli stupri ai danni di due bambine e l'arrivo della Premier a Caivano ad agosto 2023, si innesca un vero e proprio processo di spettacolarizzazione della tragica vicenda, del degrado che caratterizza il contesto in cui si sono consumati i fatti, della presenza dei rappresentanti del Governo e delle successive decisioni politiche adottate. In relazione a questo caso di studio, durante la ricerca di campo è stata svolta un'attività di osservazione partecipante presso il Parco Verde (l'area della città incriminata) e sono state somministrate 42 interviste in profondità a membri delle associazioni culturali e sportive, a operatori di enti di Terzo Settore, a educatori e assistenti sociali operanti a Caivano. In più, sono stati svolti numerosi colloqui informali e/o esplorativi con alcuni dei protagonisti pubblici coinvolti nelle vicende. Sono stati analizzati i contenuti elaborati dalla stampa nazionale e locale, dal 26 agosto 2023 (denuncia dello stupro di gruppo a danno di due minori, avvenuta a Parco Verde) a giugno 2025, in riferimento agli articoli che parlano a vario titolo di Caivano e agli articoli che commentano le attività dei Commissari. Si è proceduto alla raccolta e all'analisi della documentazione in merito e/o prodotta dal Commissario straordinario alle infrastrutture.

² Il Decreto dal punto di vista penale interviene soprattutto in materia di criminalità minorile, irrigidendo le misure penali in caso di reato.

³ Questo Decreto, definito anche “Caivano bis”, individua le seguenti aree di intervento: Rozzano (Milano), Quartiere Alessandrino-Quarticciolo (Roma), Scampia-Secondigliano (Napoli), Orta Nova (Foggia), Rosarno-San Ferdinando (Reggio Calabria), San Cristoforo (Catania), Borgo Nuovo (Palermo). Le aree napoletane, quelle romane, quella milanese e quella palermitana sono oggetto di problematiche connesse all'esplosione abitativa a seguito di politiche di rigenerazione urbana nei relativi capoluoghi, che hanno comportato un'eccessiva e forzata costruzione di residenze di edilizia popolare per ripulire i “salotti” delle città dalle popolazione socialmente ed economicamente più fragili; le aree calabresi e quella foggiana sono da sempre caratterizzate dalla cosiddetta “emergenza migranti” e dalle

Questa doppia normazione contribuisce all'istituzionalizzare di un approccio politico orientato all'attuazione di progetti di riqualificazione "straordinari" in contesti a elevata vulnerabilità socio-economica. La straordinarietà è definita, *in primis*, dalla nomina statale di un Commissario (ex Art. 1 del D. Caivano), legittimato all'impiego di misure giuridiche in uno stato di sospensione temporaneo dei meccanismi politici democraticamente definiti, che – invece – consegnano all'amministrazione ordinaria (i Comuni) il governo del territorio (Mete, 2009).

Alla luce di siffatta configurazione giuridica e gestionale, a Caivano è stata avviata una particolare procedura volta a promuovere una diversa distribuzione del potere (che si centralizza), ma anche una specifica forma di sicurezza partecipata, che diviene elemento discorsivo centrale delle autorità politiche e commissariali; costoro la descrivono quale attività indispensabile a innescare dei micro-processi orientati a stimolare nella cittadinanza un senso di lealtà civica e rettitudine morale, funzionale alla reiterazione di pratiche orientate al decoro urbano e alla riproduzione di bellezza estetica nella città. Tale pratica è rappresentata anche come strategie a deterrenza della micro-criminalità, sebbene si sappia da tempo, per esempio attraverso gli studi di Amendola (2016: 49), che le più profonde criticità socio-urbane trovano origine nelle disperate condizioni di vita di gran parte dei cittadini delle aree ai margini e necessitano di interventi strutturali profondi e politiche sociali attente alla dimensione locale dei bisogni.

La sicurezza partecipata è un neologismo che trae origine dal consolidato concetto di sicurezza urbana⁴, a sua volta estensione semantica ed empirica del concetto di sicurezza pubblica; tematizza una forma di gestione dell'ordine che coinvolge, accanto alle istituzioni pubbliche, cittadini, associazioni e soggetti privati nella costruzione condivisa di strategie di prevenzione e controllo del territorio. Istituzionalizzata per la prima volta nello scenario italiano nell'ambito del Forum PA 2008⁵, promuove le sinergie locali al fine di potenziare l'intervento delle forze

relative baraccopoli. Per San Cristoforo il coinvolgimento nel Decreto non può essere scisso dalle politiche di riqualificazione e turistificazione attualmente in corso per opera di un Sindaco appartenente al partito Fratelli d'Italia.

⁴ La letteratura che analizza la relazione tra paure, sicurezza e rigenerazione urbana è vasta e interdisciplinare; in questa sede si rinvia, in particolare, a Amendola, 2016; Bianchi, 2020; Clementi, Perego, 2015; Danesi, Frusca, 2021; Di Lascio, Giglioni, 2017; Indovina, 2016; Oliva, 2013; Secchi, 2013; Zampieri, 2023.

⁵ <https://www.forumpa.it/pa-digitale/sicurezza-digitale/le-tecnologie-innovative-per-la-sicurezza-partecipata/>

dell'ordine sul territorio anche attraverso il controllo informale esercitato dai cittadini. In tal senso, rappresenta un modello di *governance* multi-attore fondato sulla corresponsabilità sociale (Battistelli, 2013; Iannella, 2020), che mira a integrare interventi di ordine pubblico con pratiche di cura, coesione e gestione comunitaria dello spazio urbano.

Come spiega Battistelli (2013), a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso si assiste a un ampliamento del concetto di sicurezza, con l'emergere della nozione di sicurezza urbana quale evoluzione della tradizionale sicurezza pubblica. Quest'ultima, incentrata sulla tutela dell'incolumità e della proprietà, è integrata da istanze post-materialistiche come la qualità della vita e l'accessibilità dello spazio urbano. Il mutamento riflette una trasformazione sia concettuale sia operativa, connessa ai cambiamenti socio-economici delle società post-industriali. La sicurezza urbana, dunque, ricomprende ma al contempo trascende i confini della sicurezza pubblica. Due questioni dirimenti si innestano con tale evoluzione: la crisi del sistema di welfare state universalistico e la riconfigurazione della relazione tra governo centrale e autonomie locali; nel definirsi di tali processi si incista il tema della sicurezza partecipata.

Infatti, sempre a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, le democrazie occidentali avviano un processo di "ristrutturazione" del settore pubblico ispirata a principi di liberalizzazione, managerializzazione, esternalizzazione e privatizzazione (d'Albergo, Vaselli, 1997). Questo processo ha ridefinito il rapporto tra sistema pubblico e realtà locali, coinvolgendo nuovi attori nella produzione dei beni collettivi. Ne deriva un passaggio dal modello di *government*, centrato sul controllo statale, a quello di *governance*, fondato sulla cooperazione tra soggetti pubblici e privati e caratterizzato da relazioni orizzontali e non più verticistiche tra le varie agenzie preposte a erogare servizi pubblici (Luzi, 2017).

In tale scenario, così come la sicurezza urbana aveva ampliato il concetto tradizionale di sicurezza pubblica, la sicurezza partecipata si iscrive pienamente nel paradigma della *multi-agency*, che prevede il concorso di soggetti pubblici e privati su diversi livelli territoriali, il *multi-level* (Battistelli, 2013; Ursi, 2022). Contestualmente, cambia anche la percezione dei destinatari della sicurezza: da cittadini portatori di diritti (paradigma pubblicistico), essi vengono sempre più considerati come clienti (paradigma manageriale) e poi *stakeholder*, cioè soggetti partecipi e responsabili dei loro territori, riattivando il paradigma della "comunità locale", in asse con la nuova architettura delle autonomie territoriali (Vitale, 2007).

È in questa prospettiva che, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, all'interno del contesto delle democrazie occidentali le forme

tradizionali della partecipazione politica sono state progressivamente affiancate da “nuove” forme di partecipazione *top-down*, in cui l'azione del deliberare è mediata dall'interazione sociale basata sullo scambio informato di opinioni, sul confronto dialogico e sulla capacità di far mutare i sistemi di preferenze decisionali dei partecipanti. Nasce, cioè, la funzione paradigmatica e non priva di criticità della “partecipazione” quale strumento per il coinvolgimento degli *stakeholder* (Moini, Nupieri, 2024; Profeti *et al.*, 2023). La sinossi di tutti questi processi è rappresentata dalla concettualizzazione della sicurezza partecipata che trova la sua massima applicazione nei processi di sospensione dell'amministrazione ordinaria e nell'attivazione del governo dei territori in emergenza. Tuttavia, l'applicazione delle strategie di commissariamento in risposta a questioni strutturali di vulnerabilità sociale e disagio giovanile (aree tematiche del Decreto Caivano) implica, evidentemente, una intenzionale deriva verso il securitarismo (Cavaliere, 2024).

In tal senso, il processo di riqualificazione urbana attivato nella prima fase dell'azione commissariale a Caivano, non sembra avere l'obiettivo di una ri-abitazione dello spazio urbano, quanto piuttosto una produzione di *genius loci* securitario, funzionale alla riscrittura pubblica del luogo (Indovina, 2016; Petrillo, 2016).

In generale, lì dove l'ente territoriale e le comunità pianificano congiuntamente una strategia architettonica, indubbiamente si concorre al rafforzamento di tutti quei legami sociali necessari a un miglioramento della sicurezza urbana percepita (Profeti *et al.*, 2023; Antonelli, 2018).

Altrettanto possibile è che il ricorso a interventi di riqualificazione e ai relativi miglioramenti architettonici sia in asse con tattiche di ricerca del consenso politico (*Ibidem*). In questo caso, la città rientra nell'agenda politica e il tema della sicurezza urbana può declinarsi in misure che «hanno assunto le forme del “rammendo delle periferie” tradottosi nell'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta che elaborasse proposte per far fronte alla “sicurezza e al degrado delle città e delle periferie” e nel varo di un programma straordinario» (IFEL-Fondazione ANCI, 2023: 21).

Di conseguenza, l'intervento urbano può divenire «una congerie di leggi, regolamenti e provvedimenti economici, sia a livello nazionale che regionale e locale, che fanno riferimento alla rigenerazione mescolandola o, addirittura, spiegandola con altri interventi considerati sinonimi o similari» (Bianchi, 2020: 139).

A Caivano, a partire dal Decreto che traccia in modo verticistico i perimetri degli interventi di riqualificazione entro una cornice penale, la cosiddetta sicurezza partecipata agisce come dispositivo operativo che

orienta la governance urbana verso una dimensione ordinativa e normalizzante. Tale impostazione produce una reinterpretazione del *diritto alla città* di Lefebvre (2014) – inteso come diritto collettivo a partecipare alla produzione dello spazio urbano e alla definizione dei suoi usi – in una versione securitaria, dove l'accesso e la fruizione dello spazio vengono subordinati a criteri di ordine, controllo e moralizzazione del comportamento sociale. In questo senso, la partecipazione non si traduce in un ampliamento della cittadinanza urbana, ma in una forma di inclusione selettiva che legittima la distinzione tra “cittadini meritevoli” e “soggetti a rischio”, consolidando un modello di città controllata piuttosto che condivisa. Ciò rilevato, l'obiettivo che ci poniamo in questo saggio è indagare le criticità connesse all'esportazione del modello Caivano, verificando se e in che modo la strategia spaziale finora delineata in città contribuisca a legittimare l'intensificazione e la replicabilità del modello stesso in altri contesti. Nelle pagine seguenti, infatti, attraverso l'analisi del contesto caivanese, proveremo a mostrare come la gestione commissariale e gli interventi mediatici – dagli sgomberi alle riqualificazioni – producano una narrazione di emergenza che legittima il controllo sociale.

2. Cosa succede in città? Vulnerabilità sociale e disagio giovanile

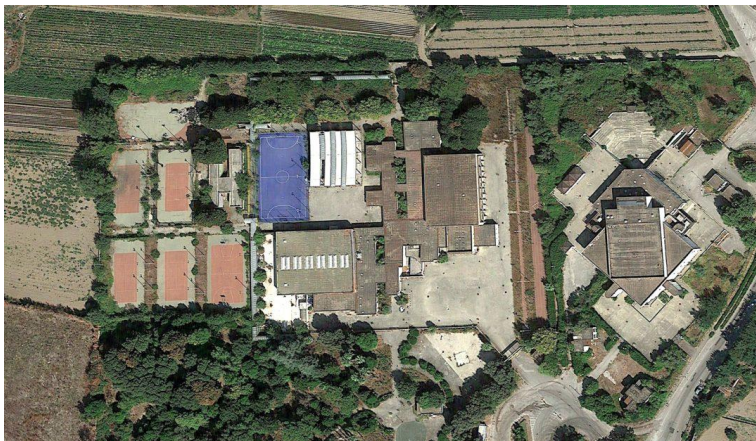
Seguendo la messa in opera del Decreto Caivano, l'esercizio di azioni rigenerative, anche di tipo partecipativo, è attribuito alla figura del Commissario straordinario alle infrastrutture.

A tale attore istituzionale, in qualità di esperto dotato di un sapere tecnico, è affidato il compito di avviare alcuni interventi circoscritti al solo Comune di Caivano, «al fine di fronteggiare le situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile presenti nel territorio» (ex Comma 1, Art. 1 del suddetto Decreto). Le misure dovranno essere attuate attraverso «un piano straordinario di interventi infrastrutturali o di riqualificazione funzionale al territorio» (*Ibidem*).

Pertanto, la struttura commissariale (*extra ordinem* e a tempo determinato) è chiamata a intervenire su una specifica area, Caivano, circondata da altre città caratterizzate da analogo degrado e pari marginalità sociale; deve – altresì – operare con somma urgenza rispetto alla ricostruzione e alla riqualificazione del centro sportivo Delphinia (ex Comma 4, Art. 1 del suddetto Decreto), cioè il luogo abbandonato divenuto teatro degli stupri a danno di due bambine da parte di un gruppo di ragazzi

Anna D'Ascenzio, Stefania Ferraro

caivano; luogo da cui tutto parte⁶. Tale violento e inaccettabile fatto ha reso la struttura sportiva, da lungo tempo abbandonata, la “misura” massima del degrado morale e dell'insicurezza criminale che attanaglia la città. È allocato nel rione Parco Verde, una delle aree più socialmente degradata dell'intera città, a sua volta rappresentata come spazio degli orrori.



Area del centro sportivo Delphinia, anno 2018, inizio dello stato di abbandono (Fonte: Sport&Impianti).

La cronaca restituisce un solo spaccato di una città ben più complessa, che ha subito – negli anni – una vera e propria colonizzazione a seguito delle politiche di riqualificazione del capoluogo partenopeo (Spena, 2023) e di conseguente deportazione degli sfollati a causa del terremoto del 1980 (AA.VV., 2021). Ciò, a Caivano, ha comportato un'impennata del numero di residenti e la costruzione di due enormi aree di case di edilizia popolare,

⁶ Idiosincrasie delle forme giuridiche: il processo ai carnefici è tuttora in corso, al secondo grado di giudizio, e la responsabilità penale degli imputati è ancora in fase di accertamento. Sin da subito è circolata la notizia – mai accertata in sede processuale – secondo la quale nel gruppo dei ragazzi coinvolti nell'aggressione presso il centro sportivo sarebbero presenti due figli di boss locali, referenti di due diverse piazze di spaccio nella zona (Si veda, per esempio, l'articolo di Rai News del 26 agosto 2023, *Stupro Caivano: abusate per mesi da un gruppo di 15 giovanissimi tra cui 2 figli di boss della droga*, al link: <https://www.rainews.it/articoli/2023/08/stupro-caivano-in-15-nel-branco-tra-loro-2-figli-camorristi-f78c1729-3761-4376-933b-225d474adb9.html>).

Congiuntamente, la Corte costituzionale è già stata chiamata a pronunciarsi sui casi di illegittimità rispetto a quanto previsto dal Decreto Caivano in materia di sospensione della messa alla prova per i reati gravi e nello specifico proprio quelli annessi alla violenza sessuale. Si veda la sentenza n. 8/2025 e la *Nota a Corte costituzionale* di Piccolo, 2025.

Anna D'Ascenzio, Stefania Ferraro

Rione I.A.C.P. (Istituto Autonomo Case Popolari), più comunemente noto come *Bronx*, e Parco Verde.



L'area dei Rioni e il centro sportivo Pino Daniele, ex Delphinia (elaborazioni delle autrici).

La città ha un'estensione territoriale di circa 27,22 km² e una popolazione residente di quasi 37.000 abitanti. La densità abitativa media è pari a 1.320,87 abitanti per km², distribuiti in ben 16 frazioni

Si consideri che solo Parco Verde presenta circa 6.000 residenti, con una densità abitativa fino a quattro volte superiore alla media comunale. Dal punto di vista anagrafico, Caivano risulta demograficamente giovane:

Un quinto della popolazione è costituito da bambine, bambini e adolescenti (20,7%, pari a 7.474 persone). Di questi, solo il 17% degli alunni della scuola primaria ha accesso alla mensa scolastica e appena il 30% può frequentare il tempo pieno. La conseguenza più immediata è l'alto tasso di insuccesso scolastico: nella fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni, solo il 54,8% dei giovani risulta impegnato in un percorso di studio, un dato significativamente inferiore alla media nazionale (62,3%). Anche l'occupazione giovanile è fortemente compromessa: solo il 14,5% dei giovani risulta occupato, a fronte di una media italiana del 20%, mentre quasi un giovane su tre rientra nella categoria dei NEET (30,7%) (Spena, 2023: 14).

In questo scenario, la non considerazione del contesto nella sua complessità, la risonanza pubblica degli stupri e la spendibilità mediatica dei veloci interventi posti in essere dal Commissario straordinario (che in 6 mesi inaugura il nuovo centro sportivo Pino Daniele, ex Delphinia) giocano un ruolo centrale nella composizione del discorso pubblico sulla città. I tragici episodi di cronaca nera, la dimensione di povertà e lo scenario delinquenziale alimentano un chiasmo discorsivo che, poi, si è saldato anche alla cattiva gestione politica del territorio, favorendo l'ipotesi di infiltrazioni mafiose che porta alla riconversione amministrativa dello scioglimento del Consiglio comunale. Infatti, la crisi istituzionale dell'ente è stata originariamente l'esito di uno scontro politico, culminato il 4 agosto 2023 con le dimissioni di tredici consiglieri comunali e il conseguente scioglimento del Consiglio comunale. Solo successivamente, dopo il clamore mediatico degli stupri, si sono determinate le condizioni per la rilevazione di infiltrazioni mafiose, con l'applicazione dell'Art. 143 del TUEL; ciò ha comportato la nomina di una Commissione straordinaria composta da tre commissari. Anche tale azione rientra nel novero delle decisioni politiche di definire, a Caivano, una condizione di totale sospensione dell'ordinaria gestione, che sfugga pure al vincolo della designazione di un commissario prefettizio per indire, entro 6 mesi, nuove elezioni a seguito della caduta del Consiglio comunale per dimissioni. Lo scioglimento ex Art. 143 implica la possibilità di azioni di amministrazione straordinaria anche in capo all'ente comunale, senza vincolo temporale e con la possibilità di agire pure in termini di militarizzazione del territorio, in aggiunta alle riqualificazioni urbane in capo al Commissario straordinario alle infrastrutture. Determina, in altri termini, un caso empirico del passaggio dalla società del rischio alla società dell'emergenza (Pirni, Raffini, 2024), anche in materia di vulnerabilità sociale e disagio.

Su tali condizioni si edifica, poi, un processo di sicurezza urbana che – seguendo le analisi di Purcell (2002) – è finalizzato a legittimare un intervento di separazione e “pulizia”, pure simbolica, della popolazione virtuosa che abita quel territorio da quella deviante. Così può essere letto anche l'episodio di sgombero delle case occupate abusivamente a Parco Verde, avvenuta il 28 novembre 2024, con uno schieramento di 1.200 agenti delle forze dell'ordine e un cielo pieno di elicotteri per “liberare” 36 case abitate da 132 persone; operazione realizzata in nome di condizioni di abuso non sanabili, o perché determinate da redditi troppo alti o perché uno dei membri della famiglia presenta pesanti condanne, superiori ai sette anni passate in giudicato. Tale episodio è letto in termini di separazione e pulizia non tanto rispetto al merito dello sgombero quanto piuttosto in relazione

Anna D'Ascenzio, Stefania Ferraro

alla spettacolarizzazione dell'evento; infatti, sull'accaduto un abitante di Parco Verde ci spiega:

È quasi Natale, è un anno che sono qui a riqualifica, diciamo... Potevano aspettare che almeno i bambini e i malati delle famiglie sgomberate festeggiassero il Natale nella casa che abitano da sempre. Tanto, hanno i poteri straordinari, no? Quindi se avessero voluto, avrebbero potuto. Invece, hanno voluto cavalcare l'onda mediatica, hanno voluto riaccendere i riflettori. E hanno fatto, come sempre, le cose in grande: polizia, esercito, carabinieri, tutti. Uno schieramento enorme per 132 persone da sfrattare. Che poi, molti pagavano il fitto al Comune, pagavano da abusivi. Allora la questione è: il Comune sapeva... No? E perché li faceva pagare? Le vedi lì accampate [dopo la marcia di protesta, la sera successiva alle operazioni di sgombero, una ventina di donne hanno organizzato un presidio, con qualche tenda, in una piazzetta di fronte alla chiesa del rione], sono donne per la maggioranza, senza mariti perché morti, divorziati o anche in carcere, è vero. E io mi chiedo: è meglio che mo' levi pure la casa? L'hai punita, va bene, ma poi lo devi mettere in conto che veramente può andare da un boss per farsi aiutare, no? I boss? E secondo te stanno in queste bettole? Tengono bisogno di protestare per queste case? (intervista a T. M., abitante di P.V., 3 dicembre 2024).

In tal senso, l'attivazione urgente di un processo di rigenerazione appare finalizzato ad affermare un controllo sociale sull'intero territorio e ad assicurare punizioni alla parte "insana" della popolazione, proprio quella socialmente più vulnerabile, al fine di salvare la parte "sana", in un esercizio di sterilizzazione del territorio (Pitch, 2014).

Leggendo tale condizione con Rosanvallon (1997), essa risulta pienamente inserita in quella che dal post-fordismo in avanti si configura come "la nuova questione sociale", rispetto alla quale le attuali condizioni di vulnerabilità si distinguono per la loro diffusione e per l'assunzione di una dimensione ordinaria e strutturale. Tali condizioni cessano di essere fenomeni transitori ed eccezionali, per configurarsi come elementi cronici e intrinseci all'esperienza sociale contemporanea. In questo contesto, le risposte politiche tendono a privilegiare strategie di gestione della vulnerabilità piuttosto che di prevenzione e protezione, determinando una normalizzazione della stessa all'interno del tessuto sociale.

3. Partecipare al decoro securitario

Il caso Caivano si inserisce pienamente in uno scenario nazionale che declina sempre più le politiche locali di sicurezza «attraverso strumenti discriminatori e punitivi, dimostrando che la qualità della vita che interessa è soltanto quella di una parte della popolazione» (Selmini, 2020: 163); si determina «una comune cultura di fondo punitiva, che [...] trasforma in gravi minacce per la sicurezza una varietà di problemi sociali, di marginalità urbana e di manutenzione delle città» (*Ivi*: 108). Tale pratica di intervento confluisce nella produzione di un vero e proprio diritto amministrativo repressivo che, a partire da quanto previsto nel Decreto 113/2018⁷, si spinge sino a misure di natura penale, prevedendo che la violazione del divieto di accesso ad aree di città interdette sia tradotta in un reato (*Ibidem*).

Tale consolidata condizione per il caso Caivano si iscrive nell'ambito del realismo di destra, parte di un più ampio realismo criminologico, che indirizza le politiche locali della sicurezza verso un orientamento teorico e operativo che privilegia risposte pragmatiche e orientate all'azione per affrontare il disordine (Crocitti, 2022). In particolare, il realismo di destra si fonda sull'idea che la criminalità sia un fenomeno normale e strutturale nelle società moderne; si configura come una "criminologia della vita quotidiana". Questo approccio, rappresentato dalle teorie delle opportunità, sposta l'attenzione dalle biografie individuali dei devianti alle condizioni situazionali che facilitano l'atto deviante. Di conseguenza, le strategie di prevenzione si basano sulla riduzione delle opportunità e dell'attrattività di specifici reati, piuttosto che sulla rimozione delle cause sociali o strutturali della devianza. Come esplicita Crocitti (2022), le politiche di sicurezza urbana ispirate a questo orientamento privilegiano interventi situazionali e immediati, rispondendo in modo rapido ed efficace alla domanda di sicurezza locale, anche a costo di trascurare l'analisi e il contrasto delle cause profonde della criminalità.

Nei circostanziati fatti caivanesi tale pratica di governo della sicurezza si determina attraverso una logica "espansiva" (Crosta, 2011), composta cioè dalla proliferazione di interventi in edilizia che non modificano le condizioni profonde del degrado sociale.

⁷ Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Anna D'Ascenzio, Stefania Ferraro

In tal senso, il recupero dello spazio sportivo risponde a un “rattoppo” attraverso cui affermare e quindi dare concretezza alle cosiddette pratiche di sicurezza partecipata, che – però – rimangono un esercizio di coinvolgimento esclusivamente riservato a pochi prescelti *stakeholder*, parte di quella popolazione di sani da preservare, così come è ampiamente emerso dalla ricerca di campo che abbiamo svolto e in particolare dalle interviste somministrate ai membri delle associazioni culturali e sportive, agli operatori di enti di Terzo Settore e alle educatrici che operano a Caivano. Il dato trova riscontro, altresì, nelle modalità di selezione e coinvolgimento della popolazione descritte nelle documentazioni ufficiali; tra queste – per esempio – il Resoconto dell'incontro presso il Comune di Caivano del 23 ottobre 2023, in sede di Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, lì dove risultano convocati e ascoltati solo i dirigenti scolastici e i parroci.

La popolazione di Parco Verde, per esempio, non è mai stata coinvolta, così come non sono state realmente incluse nei processi di programmazione degli interventi le realtà di Terzo Settore, se non nel versante più moderato delle associazioni prossime all'istituzione ecclesiastica. La sicurezza partecipata si è tradotta, nella sostanza, in un presenzialismo sul territorio dei Commissari, degli esponenti di Governo e delle forze dell'ordine.

Complessivamente, per la maggior parte degli abitanti di Parco Verde e per di chi ha attività commerciali lì, l'operazione straordinaria in corso appare scissa dai reali bisogni della popolazione: un lavoro, case dignitose, reali interventi a contrasto della dispersione scolastica. Una commerciante che ha il suo negozio nel Parco, riferendosi agli altri interventi di riqualificazione posti in essere dalla struttura commissariale e in particolare all'arrivo dell'Università a Caivano, ci spiega:

Quale è il beneficio della costruzione della sede per l'universitaria? È bello, è importante, ma il Parco [Verde] e il Bronx? Cioè, l'idea è che se stanno i professori e gli studenti, finisce la droga? Boh... Oppure che tutti quelli che non vanno a scuola ora vanno, così poi vanno all'Università che tengono a casa? E può essere, ma prima devono tenere i soldi e andare a scuola, e se non li tengono? Poi c'è il fatto che l'Università sta in un ex cementificio e ci hanno speso tanti soldi! Ma là, nessuno lo dice, ma ci sta il fatto della bonifica della falda acquifera che non è mai stata fatta. Meloni vuole bonificare noi e non lo sa che deve bonificare le acque dell'Università? Là non sono stati dati i permessi, infatti. Hanno inaugurato [20 dicembre 2024], tutto bello, ma mo' è chiuso là. Non ci sta neanche un'insegna, il parcheggio è un deserto e in un giardino

Anna D'Ascenzio, Stefania Ferraro

con i tavolini hanno portato i bambini di una scuola elementare perché la loro scuola è stata chiusa per i problemi igienici. E non era meglio mettere i soldi là, nella scuola, almeno prima nella scuola, almeno prima il diploma e poi la laurea! (intervista a D.D., commerciante a P.V. 4 gennaio 2025).

Tale rilevazione rafforza anche l'idea che il rispristino del decoro⁸ possa, talvolta, avere una forte componente simbolica, finalizzata al controllo dello specifico territorio riqualificato, a danno degli altri pure disagiati e vulnerabili; del resto, la malavita – scacciata dalle telecamere di videosorveglianza e dai blitz delle forze dell'ordine presenti sul territorio “ripulito – trova nuovo agio. È esattamente la metafora della polvere nascosta sotto il tappeto, quella alla quale si riferisce Pisanello (2017) analizzando la relazione tra dispositivi estetici e politiche securitarie. Buona parte degli abitanti di Parco Verde è consapevole di tale condizione; una tra le molte testimonianze, a proposito del rifacimento del teatro comunale vicino al parco, ci spiega:

Non è solo il centro Pino Daniele a essere una cosa strana... il teatro è ancora più assurdo. Non abbiamo mai capito perché lo chiusero all'epoca, bastava sistemare gli impianti. È ovvio che, lasciato chiuso per anni, si sia deteriorato. Ma si poteva salvare, invece di ricostruirlo da zero. Aveva 800 posti; ora il nuovo auditorium ne avrà 500, cioè 300 in meno! E mi arrabbio, sì... perché costerà tanto quanto prima, ma con meno biglietti in vendita. E i ragazzi del Parco Verde? Non ci verranno più, perché prima con 800 posti il biglietto costava 5 euro. Ora? Ti dico, il nuovo teatro diventerà lo svago della “Napoli-bene”, che verrà a vedere i luoghi dell'orrore con la scusa dello spettacolo teatrale. A Scampia è già successo: ora ci portano pure i tour turistici alle Vele (intervista a G.T., abitante Parco Verde, 3 dicembre 2024).

Tale testimonianza tematizza anche un'altra questione che concerne tanto Caivano quanto l'esportazione del modello in altre aree vulnerabili: il decoro securitario ha un costo, economico e non solo.

⁸ Il concetto di decoro è qui inteso, secondo le analisi di Pitch (2013), nel suo essere una nozione ambigua e politica, che serve più a preservare l'ordine sociale e simbolico che a migliorare la qualità materiale dello spazio urbano. È, quindi, un concetto che rivela le tensioni tra sicurezza, moralità e cittadinanza.

4. Per concludere: il costo dell'esportazione del modello

L'esportazione del cosiddetto "modello Caivano" rappresenta un segnale evidente del rafforzamento di una concezione operativa della sicurezza partecipata, fortemente in linea con un diritto amministrativo a vocazione punitiva e con la crescente tendenza a trattare i territori marginali come contesti di emergenza permanente. In tali spazi, la deroga allo stato ordinario viene giustificata dalla necessità di "ripristinare l'ordine pubblico", attraverso interventi infrastrutturali e progettualità ad alto impatto simbolico. Questo processo risponde a una logica di governo eccezionalista che sospende – di fatto – il funzionamento ordinario delle istituzioni elettive locali, come avviene nel caso di Caivano, sottoposta a un doppio commissariamento.

Tali pratiche si radicano in territori dove, come osserva Secchi (2013), si sommano ingiustizie spaziali e sociali, rendendo più probabile l'adozione di strategie emergenziali a danno di quelle strutturali. Per conseguenza, la vulnerabilità si configura come un rischio sociale diffuso e permanente, non più legato solo a eventi eccezionali ma inscritto nella quotidianità delle aree di margine (Ranci, 2002). Essa è caratterizzata da alta frequenza, effetti duraturi sugli individui e precarietà della posizione sociale degli esposti.

Il "modello Caivano" si inserisce pienamente in questa logica, configurandosi come uno strumento di contenimento e governo della vulnerabilità più che di trasformazione. Tale modello si basa su due assi concettuali fondamentali: limitare e misurare. Supiot (2015), nel criticare il paradigma della *Gouvernance par les nombres*, evidenzia come il passaggio da una logica giuridica sostanziale a una logica numerica e funzionalista abbia condotto a un governo tecnico degli individui e dei territori, in cui il valore delle politiche pubbliche è misurato unicamente attraverso la realizzazione di obiettivi quantificabili, spesso scollegati dai reali bisogni sociali. In questo quadro, gli interventi straordinari vengono valutati per la loro efficienza operativa e visibilità immediata, piuttosto che per la loro capacità di incidere sulle condizioni strutturali che generano esclusione e disagio.

Parallelamente, Castel (2004) ci ricorda che sicurezza e insicurezza non sono condizioni assolute, ma dipendono dal tipo di protezioni che una società è in grado di garantire ai suoi membri. Protezioni, appunto, non punizioni.

La scelta di privilegiare interventi repressivi ed emergenziali, in luogo di politiche di inclusione e redistribuzione, genera insicurezze istituzionalizzate, soprattutto per le fasce di popolazione più esposte alla precarietà. In questo senso, l'esportazione del "modello Caivano" – lungi

Anna D'Ascenzio, Stefania Ferraro

dal costituire una risposta trasformativa – rischia di rafforzare le disuguaglianze sociali, normalizzando un'idea di marginalità come problema di ordine e controllo, anziché di giustizia sociale.

Infine, non si possono trascurare i costi economici e sociali associati a questo modello. Dal punto di vista economico, gli interventi straordinari richiedono risorse aggiuntive non programmabili nei bilanci ordinari e, spesso, drenano fondi destinati ad azioni strutturali a lungo termine. Tali interventi comportano un'elevata spesa pubblica in tempi brevi, con ritorni incerti sul piano della coesione sociale. Inoltre, il ricorso costante a dispositivi emergenziali indebolisce la legittimità delle istituzioni locali, compromette i processi democratici e rafforza una percezione pubblica delle periferie come aree patologiche da “bonificare”, più che da valorizzare.

In sintesi, l'esportazione del modello Caivano produce un doppio, problematico effetto: istituzionale, attraverso la sospensione di pratiche democratiche ordinarie; sociale, attraverso la riproduzione della marginalità sotto forme nuove, più controllate ma non meno diseguali.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2021). *La costruzione della periferia. Napoli 1945-1986*. Napoli: CLEAN.
- Amendola G. (2016). *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*. Roma: Laterza.
- Antonelli V. (2018). *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*. Milano: Cedam.
- Battistelli F. (2013). Sicurezza urbana “partecipata”: privatizzata, statalizzata o pubblica?. *Quaderni di Sociologia*, 63: 105-126.
- Bianchi A. (2020). La rigenerazione urbana: un nuovo modo di pensare la città. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1: 139-140.
- D'Albergo E., Vaselli P. (1997). *Un'amministrazione imprenditoriale? Il cambiamento nel sistema pubblico fra apprendimento e ipocrisia*. Roma: Seam.
- Castel R. (2004). *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*. Torino: Einaudi.
- Cavaliere A. (2024). *Il c.d. decreto Caivano: tra securitarismo e simbolicità. Penale. Diritto e Procedura*. <https://www.penaledp.it/il-c-d-decreto-caivano-tra-securitarismo-e-simbolicita>.
- Clementi A., Perego F., a cura di (2015). *Rigenerare la città contemporanea*. Roma: Donzelli.
- Crocitti S. (2022). Le politiche di sicurezza urbana in Italia. In Pitch T., a cura di, *Devianza e questione criminale. Temi, problemi e prospettive*. Roma: Carocci, 207-221.
- Crosta P. L. (2011). Riuso temporaneo, come pratica che ‘apprende’ la cittadinanza. *Territorio*, 56 (1): 82-83.
- Danesi F., Frusca M., a cura di (2021). *Politiche della città. Rigenerare, abitare, convivere*. Milano: Mimesis.

Anna D'Ascenzio, Stefania Ferraro

- Di Lascio F., Giglioni F., a cura di (2017). *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*. Bologna: il Mulino.
- Iannella M. (2020). Le “sicurezze” nell’ordinamento italiano: l’allontanamento dal modello stato-centrico e l’affermazione di una rete plurale. *Forum di Quaderni costituzionali*, 4: 154-180.
- IFEL-Fondazione ANCI (2023). *Riprendiamoci la città. Manuale d’uso per la gestione della rigenerazione urbana*. Roma: IFEL-Fondazione ANCI.
- Indovina F. (2016). *La città e i luoghi. Strategie di rigenerazione urbana*. Milano: FrancoAngeli.
- Lefebvre H. (2014). *Il diritto alla città*. Verona: ombre corte.
- Luzi M. (2017). Processi di governance per nuove forme di governo territoriale. *Rivista trimestrale di scienze dell’amministrazione*, 3: 1-14.
- Mete V. (2009). *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazione mafiose*. Roma: Bonanno Editore.
- Moini G., Nupieri T. (2024). Forme emergenti e “nuove” pratiche della partecipazione. In D’Albergo E. e Moini G., a cura di, *Sociologia della politica contemporanea*. Roma: Carocci, pp. 269-279.
- Oliva F. (2013). *Progetto urbanistico e spazio pubblico*. Milano: FrancoAngeli.
- Petrillo Ag. (2016). *Peripherein: pensare diversamente la periferia*. Milano: FrancoAngeli.
- Piccolo I. (2025). “Decreto Caivano” e messa alla prova del minore autore di reato. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 8 del 2025. *Osservatorio Costituzionale*, 3: 229-245.
- Pirni A., Raffini L. (2024). Vulnerabilità, rischio, emergenza, sostenibilità, enclosures. In Nocenzi M. e Sannella A., a cura di, *Transizioni sociali e cambiamento climatico: prospettive sociologiche*. Milano: FrancoAngeli, 183-194.
- Pisanello C. (2017). *In nome del decoro. Dispositivi estetici e politiche securitarie*. Verona: ombre corte.
- Pitch T. (2013). *Contro il decoro. L’uso politico della decenza*. Bari-Roma: Laterza.
- Pitch T. (2014). *La società della prevenzione*. Roma: Carocci.
- Profeti S., Pavani G. e Tubertini C. (2023). *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*. Bologna: il Mulino.
- Purcell M. (2002). Excavating Lefebvre: The Right to the City and Its Urban Politics of the Inhabitant. *GeoJournal*, 58(2-3): 99-108.
- Ranci C. (2002). Fenomenologia della vulnerabilità sociale. *Rassegna italiana di sociologia*, 4: 521-552.
- Rosanvallon P. (1997). *La nuova questione sociale. Ripensare lo Stato assistenziale*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Secchi B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari-Roma: Laterza.
- Selmini R. (2020). *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*. Roma: Carocci.
- Spena A. (2023). *Caivano non è persa. Associazioni, insegnanti, famiglie. Le voci di chi prova a ricostruire la comunità nel Parco Verde*. Milano: Vita.
- Supiot A. (2015). *La Gouvernance par les nombres: Cours au Collège de France (2012-2014)*. Paris: Fayard.
- Ursi R. (2022). *La sicurezza pubblica*. Bologna: il Mulino.
- Vitale A. (2007). *Sociologia della comunità*. Roma: Carocci.
- Zampieri P.P. (2023). Rigenerazione urbana e territorio. Farm cultural park: un’indagine sociospaziale. *Sociologia urbana e rurale*, 131: 71-85.